

**PENATAAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH
BERDASARKAN PP NOMOR 8 TAHUN 2003
DI PEMERINTAH KOTA SALATIGA**

TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Mencapai Derajat Sarjana S-2

**Program Pascasarjana Universitas Diponegoro
Program Studi Magister Ilmu Administrasi
Konsentrasi Magister Administrasi Publik**

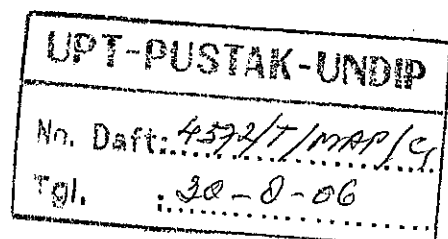


Disusun oleh :

DOZIER HARYANTO
D4E004009

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG**

2005



Susunan Tim Penguji

Ketua Penguji/Pembimbing I



Prof. Drs. Y. Warella, MPA, PhD

Penguji I



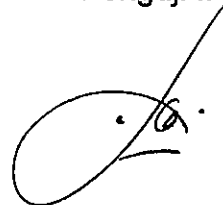
Dra. Endang Larasati, MS

Sekretaris Penguji/Pembimbing II



Drs. Slamet Santoso, MSi

Penguji II



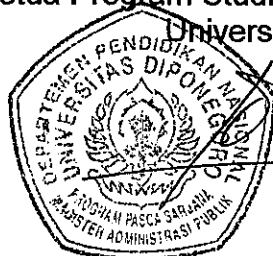
Dra. Susi Sulandari, MSi

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu prasyarat
untuk memperoleh gelar Magister Sains

Tanggal : 11 Maret 2006

Mengetahui,

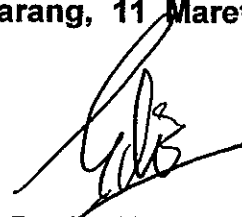
Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik
Universitas Diponegoro



Prof. Drs. Y. Warella, MPA, PhD
NIP. 131 793 333

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi. Juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, 11 Maret 2006



Dozier Haryanto

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji dan syukur hanya tertuju ke hadirat Allah SWT, penguasa alam semesta, dimana segala makhluk tunduk dan mengabdikan, sumber dari segala kebenaran dan dari Dialah segala kasih sayang bersumber serta akhir dimana semua akan kembali. Hanya atas karunia, kemudahan dan petunjuk-Nya lah penulis dapat menyelesaikan sebuah tugas mulia.

Penyusunan tesis ini dilakukan untuk melengkapi persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana Strata 2 dalam Magister Administrasi Publik pada Universitas Diponegoro Semarang. Tesis yang dimaksud merupakan buah pemikiran penulis sebagai akumulasi pengetahuan yang diserap selama menempuh proses pembelajaran.

Dalam tesis ini penulis memperoleh bimbingan dan bantuan dari berbagai pihak, baik secara moril maupun materiil sehingga pada kesempatan ini tidak lupa penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Drs. Y. Warella, MPA, PhD selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Diponegoro yang berkenan mendorong penulis untuk melaksanakan penelitian ini;
2. Bapak Drs. Slamet Santoso, MSi, yang telah membimbing penulis dengan penuh ketelatenan dan kesabaran sejak awal sampai tuntasnya penulisan tesis ini;
3. Ibu Susi Sulandari dan Ibu Endang Larasati, SH, selaku penguji dalam sidang ujian tesis yang telah sudi memberikan rekomendasi kelulusan kepada penulis;

4. BKD Kota Salatiga melalui Pak Daryadi, Bu Puji dan Mas Didit yang merekomendasikan keluarnya ijin belajar di MAP UNDIP bagi penulis;
5. Bu Djati, Pak Petrus, Pak Hartoyo, Pak Dalmaji, Mas Tri Cahyo dan Mbak Silvi yang telah memberikan masukan, arahan serta motivasi dalam penulisan tesis ini;
6. Disperindag Kota Salatiga melalui Bapak Ir. Tri Susilo Budi atas pinjaman laptop dan LCD proyektor yang sangat menunjang terselesaikannya tesis ini.
7. Ibu Afif Zufroningdyah selaku "orangtua" di Bagian Organisasi Setda Kota Salatiga yang memberikan banyak kesempatan bagi penulis untuk mengembangkan diri serta Pak Roch Hadi, Pak Narto, Mbak Ima, Mbak Indar, Mbak Asti, Mbak Yani, Mbak Rini & Mbak Ermi atas seluruh doa dan dukungannya;
8. Saudari Aprilia Nursita Handayani yang secara spirituil mendorong penulis untuk sesegera mungkin meninggalkan masa-masa transisi.
9. Bapak, Ibu, Fatra, (alm) Nenek beserta keluarga besar Semarang dan Solo atas doa & perhatiannya selama ini;
10. Rekan-rekan Angkatan XII MAP, Pak Kuntjoro, Pak Adi, Pak Rofa'i, Agus "Gabus", Pak Agus Sutrisno, Pak Ali, Budi, Bu Bintang, Pak Eko, Mbak Endang, Pak Hari, Pak Kukuh, Paulus, Pak Muhlisin, Mbak Rapiana, Pak Suroto, Pak Taufik dan Pak Widodo atas bantuan referensinya dan menjadi tempat penulis berkeluh-kesah;
11. Rekan-rekan sekantor; Henri Wahyu Setiawan, Bayu Trimurti, Ria Maharani, Fajar Indra Kusuma, Wulandari, Diah Setio Lendani, juga seluruh personel Bagian Hukum, Bagian Tata Pemerintahan, Bagian Umum dan Bagian Pembangunan Setda Kota Salatiga

serta segenap anggota Tim Penyusun LAKIP, LKPJ & AMJ Tahun 2005 yang mengalokasikan segala *resources* untuk men-*support* aktivitas penulis.

12. Farida Anggraeni atas kerelaan hatinya membantu penulis dalam alih bahasa abstraksi tesis ke bahasa Inggris.
13. Donny Damara, Robbie Williams, Michael Learns To Rock, Chrisye, Dewa 19, NAIF, Kimi Raikkönen, Daniel Pedrosa dan Ronaldinho yang menginspirasi penulis untuk senantiasa mengoptimalkan potensi diri;
14. Para punggawa Sekretariat MAP; Pak Manto, Mas Dwi, Mas Nur, Mbak Lina, Mbak Farah, Mbak Rika dan Mbak Yuli atas segala kemudahan yang diberikan selama berjalannya masa studi;
15. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu yang telah membantu penyelesaian tulisan ini.

Sebagai sebuah karya manusia, hasil karya penulis ini sangatlah sederhana dan masih jauh dari sempurna, baik di dalam penyajian maupun pembahasannya. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis menerima segala kritik dan saran guna perbaikan ke arah yang lebih baik.

Akhirnya penulis berharap dengan tesis ini dapat menyumbangkan sesuatu yang berguna dan memperkaya wawasan kita semua dalam suatu proses pembelajaran yang tak akan pernah usai.

Salatiga, Maret 2006

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERNYATAAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL DAN GAMBAR	ix
ABSTRAK	x
RINGKASAN	xii
 BAB I PENDAHULUAN	 1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi dan Perumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	9
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA	 10
A. Konsep <i>Good Governance</i>	10
B. Konsep Organisasi	17
 BAB III METODE PENELITIAN	 31
A. Perspektif Pendekatan Penelitian	31
B. Fokus Penelitian	31

C. Fenomena yang Diamati.....	32
D. Lokasi Penelitian	32
E. Jenis dan Sumber Data	32
F. Instrumen Penelitian	33
G. Pemilihan Informan	33
H. Pengumpulan dan Pengolahan Data	34
I. Analisis Data	35
 BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN	 38
A. Deskripsi Wilayah Penelitian	38
B. Hasil Penelitian	43
C. Analisis Hasil Penelitian	74
D. Diskusi	82
 BAB V SIMPULAN DAN SARAN	 92
A. Simpulan	92
B. Saran	95

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL DAN GAMBAR

	Halaman
<u>Tabel</u>	
1. Jumlah Penduduk Kota Salatiga menurut Kelompok Usia dan Jenis Kelamin Tahun 2003-2004	38
2. Perincian Penggunaan Tanah di Wilayah Kota Salatiga	39
3. Pembagian Wilayah Administratif di Kota Salatiga	41
4. Rekapitulasi Jabatan Struktural Sekretariat Daerah Era PP 84 Tahun 2000	48
5. Susunan Keanggotaan dan Tugas Tim Penataan Kelembagaan Perangkat Daerah Berdasarkan PP Nomor 8 Tahun 2003.....	52
6. Konsep SOTK Lembaga Perangkat Daerah Kota Salatiga	58
7. Pandangan Umum Fraksi dalam Pembahasan Raperda SOTK.....	63
8. Rekapitulasi Jabatan Struktural Sekretariat Daerah Era PP 8 Tahun 2003	69
<u>Gambar</u>	
1. Pembagian Kewenangan antara Pusat dengan Provinsi dan Kabupaten/Kota Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999	44
2. Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kota Salatiga Berdasarkan Perda Nomor 3 Tahun 2001	48
3. Alur Penyusunan Peraturan Daerah	62
4. Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kota Salatiga Berdasarkan Perda Nomor 7 Tahun 2004	68

ABSTRAK

Dalam penelitian ini penulis tertarik untuk mendeskripsikan sebuah proses yang terjadi dalam penataan organisasi pada Pemerintah Daerah. Riset dilakukan di lingkungan Pemerintah Kota Salatiga yang saat itu menerapkan PP Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah sebagai pengganti PP Nomor 84 Tahun 2000. Dalam penelitian ini akan digambarkan mengenai pihak-pihak yang berkecimpung di dalam kegiatan penataan, mulai dari kegiatan persiapan sampai dengan munculnya SOTK baru dalam bentuk Peraturan Daerah. Selain itu, penulis berharap melalui penelitian ini akan diketahui beberapa faktor pendukung penataan organisasi dan hal-hal yang menghambat terlaksananya aktivitas tersebut. Beranjak ke metodologi penelitian, penulis menggunakan pendekatan kualitatif dengan penekanan ke Sekretariat Daerah Kota Salatiga dimana eksistensi Bagian Organisasi dijadikan bahasan. Untuk memperoleh data primer penulis mengambil lokasi di lingkup Sekretariat Daerah, BAWASDA, BKD, Sekretariat DPRD dan Kantor INKOM. Tidak lupa dilakukan studi pustaka melalui literatur, peraturan perundangan dan media massa guna mendukung data-data primer. Dalam memilih informan, penulis menetapkan empat orang sebagai informan utama dengan asumsi bahwa pihak-pihak tersebut mempunyai peran yang signifikan (dengan keterlibatannya dalam Tim) selama penataan organisasi perangkat Daerah berlangsung. Selanjutnya dilakukan wawancara mendalam, observasi partisipatif dan dokumentasi dalam mengumpulkan data yang kemudian diolah dengan analisis interaktif, domain dan komponensial. Dari penataan organisasi yang berlangsung di Pemkot Salatiga, penulis menemui fakta bahwa keterlibatan unsur akademisi dan masyarakat belum diakomodir oleh birokrasi. Tidak dilakukannya analisis beban kerja juga patut dipertanyakan, mengingat pentingnya fase ini dalam mendesain struktur organisasi dan kuantitas pegawai. Terlepas dari itu, ada juga hasil yang bermanfaat. Salah satu contoh adalah berubahnya nomenklatur Sub Bagian Ortala menjadi Bagian Organisasi direspon positif oleh berbagai kalangan. Dengan tugas menyelenggarakan evaluasi dan penataan organisasi Pemkot, diharapkan terwujudnya manajemen birokrasi yang akuntabel bukan hanya angan belaka.

ABSTRACT

In this research, the writer was interested to describe a process that went on the management of Regional Government organizations. Research has been done in the circle of Salatiga Regional Government, which was, at that time applied Government Regulation Number 8 Year 2003 about Manual of Regional Instrument Organization as a replacement of Government Regulation Number 84 Year 2000. This research described about elements that were involved in the management activity, from the time of preparation activity up to the emergence of new organizational structure of office management in the form of Regional Regulation. Besides that, the writer hoped that through this research, some supporting factors in management of organization and other factors that hampered the activity would be known. Move to the research methodology, the writer used the qualitative approach, emphasized on the Regional Secretariat of Salatiga where the existence of Organization Division became the object of the study. To get primary data, the writer chose the scope of Regional Secretariat, Regional Supervisor Board, Regional Employment Board, Secretariat of Regional Assembly and The Office of Information and Communication. The writer also did the literary research through literatures, law regulations, and mass media, in order to support the primary data. In choosing the informant, the writer determined four persons as main informants with assumption that they had significant role (by their involvement in team) during the management of regional instrument organization went through. Further more, deep interview, participative observation, and documentation were done to collect data, that next, were processed using interactive, domain, and componential analysis. From the management of organization that were in progress in Regional Government of Salatiga, the writer found fact, that the involvement of academician element and the society element have not been coordinated yet by the bureaucracy. The absence of job burden analysis also needed to be asked, regarding the importance of this phase in designing the structure of organization and the quantity of employees. In spite of it, there were some beneficial results. One of the examples was the nomenclature change of the 'Sub Division of Management Organization' which became 'Division of Organization'. This change was responded positively by many elements in government circles. Hopefully, by the duty of running the evaluation and management Regional Government organization, the accountable bureaucracy management will not merely an ideal.

RINGKASAN

Upaya Pemerintah Kota Salatiga untuk menata ulang kelembagaannya dalam rangka implementasi PP No 8 Tahun 2003, secara umum berjalan lancar. Ditandai dengan keluarnya Keputusan Walikota Salatiga Nomor 060-05/50/2004, rangkaian kegiatan yang terkait dengan penataan organisasi perangkat Daerah di Kota Salatiga dimulai. Dalam SK itu ditetapkan 13 (tiga belas) orang sebagai Tim Penataan Kelambagaan Perangkat Daerah. Setelah itu Tim melakukan inventarisasi kewenangan Daerah dan analisis jabatan dengan dukungan Tim Analis dan Tim Teknis yang diambil dari Bagian Hukum & Ortala Setda Kota Salatiga. Aktivitas Tim Penataan selanjutnya adalah mengadakan evaluasi kinerja organisasi di lingkungan Pemkot Salatiga. Dari sini kita bisa menilai akuntabilitas kinerja dilihat dari keberhasilan atau kegagalan unit kerja dalam melaksanakan program yang telah direncanakan. Hasil evaluasi yang dilakukan di Bagian Hukum dan Ortala menggambarkan bahwa perbandingan antara struktur organisasi dengan beban kerjanya tidak proporsional, sehingga perlu adanya pemekaran struktur di Bagian tersebut. Berangkat dari asumsi di atas, disusunlah konsep SOTK baru yang nantinya akan dibawa ke hadapan DPRD dalam pembahasan Raperda. Mulailah sebuah proses yang panjang dan rumit dengan bertemunya bermacam-macam kepentingan dalam satu forum. Akhirnya dicapai satu komitmen, keempat Fraksi di DPRD Kota Salatiga menyetujui konsep yang diajukan eksekutif (Tim Penataan) dengan beberapa catatan perihal pembentukan organisasi yang proporsional dan penempatan SDM dalam jabatan tertentu.

Disahkannya Perda yang mengatur SOTK Sekretariat, Dinas, Lembaga Teknis, Kecamatan & Kelurahan menandai kesepakatan yang dicapai antara kubu legislative dan eksekutif. Antara konsep dengan yang tercantum dalam Perda memang tidak sama persis. Perda Nomor 7 Tahun 2004 menyebutkan bahwa Sekretariat Daerah menambah satu jabatan Asisten, satu jabatan Kabag dan 3 jabatan Kasubag. Jabatan Kabag menjadi 9 karena lahirnya Bagian Organisasi yang semula hanya Subbag di Bagian Hukum dan Ortala (perubahan nomenklatur menjadi Bagian Hukum). Dengan tersusunnya SOTK baru, keluar SK Walikota Nomor 23 Tahun 2004 yang mengatur tupoksi Bagian Organisasi,

disusul dengan pengisian jabatan struktural dan staf di dalamnya. Tugas-tugas yang menjadi tanggung jawab Bagian Organisasi antara lain tentang kelembagaan, ketatalaksanaan dan pendayagunaan aparatur.

Patut disoroti apa yang terjadi di balik penataan organisasi Pemerintah Kota Salatiga yang dikatakan hampir tanpa gejolak oleh sebagian orang. Yaitu tidak dilibatkannya unsur akademisi dan masyarakat, padahal yang bisa menilai baik buruknya citra Pemda adalah masyarakat yang notabene mendambakan pelayanan yang berkualitas. Juga patut diperhatikan mengapa analisis beban kerja tidak dikerjakan dan kentanya subyektifitas di tubuh Tim Penataan, sehingga kondisi riil kelembagaan yang akan ditata ulang kurang mengemuka. Inilah yang menjadi sebab SOTK hasil penataan yang baru lalu kurang proporsional dan rasional. Sebagai tindak lanjut penataan, idealnya dilakukan rasionalisasi pegawai. Masalah pun timbul, Pemkot Salatiga (Baperjakat & BKD) tidak berani menempuh langkah tidak populer itu untuk menyeleksi pegawainya, sementara belum adanya *grand design* mengenai jabatan fungsional sebagai salah satu jalur pembinaan karier PNS. Jumlah pegawai yang mencapai 3.646 orang (termasuk limpahan dari instansi vertikal) untuk skala Kota Salatiga dapat dikategorikan *overload*. Selain yang telah disebutkan di atas, tidak bisa dipungkiri kalangan birokrasi menyambut gembira lahirnya kembali Bagian Organisasi. Dalam perspektif jangka panjang, Bagian ini merupakan pos strategis mengingat perannya sebagai *leading sector* dalam evaluasi dan penataan lembaga perangkat Daerah yang masih terus berlangsung sampai saat ini.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perspektif kelembagaan baru (*neo-institutionalism*) telah menjadi resep untuk mengatasi berbagai persoalan di negara-negara berkembang, termasuk di negara kita. Masalah tersebut meliputi demokrasi, stagnasi pertumbuhan ekonomi, pelayanan publik dan berbagai persoalan lain.

Mengikuti alur pemikiran ekonomi neo-liberal, perspektif kelembagaan baru menekankan pentingnya penataan kelembagaan (*institutional design*) untuk mengurangi peran negara dan memperkuat peran pasar serta masyarakat. Kebijakan desentralisasi dalam otonomi daerah, misalnya, dimaksudkan untuk menciptakan pelayanan serta penyaluran barang dan jasa publik (*public service delivery*) secara efisien dan efektif serta sesuai dengan tuntutan masyarakat.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, Pemerintah menetapkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Kemudian pelaksanaannya diperkuat dengan Tap MPR Nomor IV/MPR/2000 mengenai Rekomendasi Kebijaksanaan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan diberlakukannya PP Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Provinsi sebagai Daerah Otonom, serta PP Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Adanya regulasi tersebut membawa dampak yang sangat luas terhadap Pemerintah Daerah, yaitu untuk segera menata kembali organisasi perangkatnya.

Namun, sejumlah studi di negara yang melaksanakan kebijakan desentralisasi menemui fakta bahwa kebijakan tersebut tidak otomatis memperbaiki pelayanan publik dan kinerja pemerintahan di Daerah.

Kesiapan pemerintah untuk menggelar sistem pelayanan publik dalam menghadapi era global, sampai saat ini masih menjadi tanda tanya bagi banyak kalangan. Birokrasi pelayanan publik di Indonesia berdasarkan laporan *The World Competitiveness Yearbook 1999* mempunyai indeks kompetitif paling rendah diantara 100 negara paling kompetitif di dunia (Dwiyanto, 2002:52).

Hal ini terlihat pada saat implementasi PP Nomor 84 Tahun 2000. Terjadi pembengkakan organisasi perangkat Daerah yang hampir tidak rasional pada hampir seluruh Kabupaten/Kota di Indonesia, termasuk juga di Provinsi Jawa Tengah. Di beberapa Daerah, jumlah Asisten Sekda bisa mencapai mencapai 7 jabatan, dengan 8-14 Bagian dan puluhan Sub Bagian. Ditambah dengan jumlah Dinas yang mencapai antara 15-25 serta Badan atau Kantor sebagai Lembaga Teknis Daerah yang berkisar antara 10-15 (Suara Merdeka, 24 Juli 2005).

Akibatnya pun bisa dibayangkan, terjadi rekrutmen CPNS secara massal di sejumlah daerah. Lebih dari separuh Kabupaten/Kota di Jawa Tengah mengalami *booming* PNS. Selain itu pelimpahan pegawai dari instansi vertikal di Daerah yang dilikuidasi (misal BKKBN, Departemen Penerangan & Departemen Sosial) juga ikut menggelembungkan jumlah PNS. Bagi kebanyakan Daerah, sebagian besar dana dari komponen Dana Alokasi Umum (DAU) tersedot hanya untuk membayar gaji pegawai Daerah yang jumlahnya membengkak. Lebih dari 75 % dana yang diperoleh dari DAU di seluruh daerah di Indonesia ternyata harus dialokasikan untuk membayar gaji pegawai. Sehingga dikhawatirkan sektor-sektor yang paling mendasar untuk kesejahteraan umum seperti pendidikan, kesehatan dan pelayanan akan terabaikan.

Disamping itu, DAU ternyata lebih banyak dipakai untuk pemekaran wilayah dan pembangunan prasarana kantor di Daerah. Yang lebih parah lagi, anggaran otonomi daerah itu juga lebih banyak

digunakan untuk menambah gaji anggota DPRD, kunjungan ke luar negeri atau berbagai bentuk korupsi terselubung lainnya (Purwanto, 2005:59).

Menyadari semakin ruwetnya kondisi di lapangan, Pemerintah menggusur PP Nomor 84 Tahun 2000 dan melahirkan PP Nomor 8 Tahun 2003 yang berisi Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang baru. Dengan landasan hukum tersebut, Pemerintah Daerah dituntut untuk melakukan reorganisasi diri. PP ini merupakan revisi dari aturan terdahulu yang dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan Pemerintah Daerah, khususnya struktur pemerintahan yang “menggemuk” dan tidak efektif. Daerah diberi batas waktu 2 tahun untuk menyesuaikan struktur perangkat organisasinya dengan mengacu pada PP Nomor 8 Tahun 2003.

Sayangnya, pemberlakuan aturan baru itu belum menyentuh inti dari permasalahan yang sebenarnya. Kinerja organisasi tidak tergantung pada berapa banyak struktur atau instansinya, tetapi pada berfungsinya struktur maupun instansinya. Banyak struktur tidak serta merta bisa berfungsi secara efektif, tetapi justru sebaliknya. Lain ceritanya dengan sedikit struktur dan lebih kaya fungsi justru menunjukkan bahwa organisasi berjalan efektif. Inilah poin penting yang termuat dalam PP Nomor 8 Tahun 2003.

Idealnya perampingan birokrasi di Daerah wajib disertai dengan rasionalisasi pegawai. Yang menjadi problem, rasionalisasi itu sulit diterapkan mengingat sebagian besar personel sebagai PNS. Langkah ini hampir mustahil ditempuh mengingat luasnya dampak yang dihasilkan, dengan muara pada merosotnya popularitas pemerintahan yang bersangkutan. Kemudian Pemerintah Daerah mengambil “jalan tengah” dengan memperbanyak jabatan fungsional dan mengurangi porsi jabatan struktural. Sayangnya solusi ini bersifat parsial, sementara dan belum tentu bisa dilakukan oleh tiap-tiap Daerah sehingga nantinya tetap akan diperlukan instrumen yang bersifat final.

Problema yang juga dialami Pemerintah Kabupaten/Kota berkaitan dengan koordinasi Pusat-Daerah. Buruknya koordinasi ditunjukkan pada upaya perampangan Dinas-Dinas yang “kurang” didukung Pusat yang malah menambah jumlah Departemen. Padahal selama ini koordinasi kebijakan di antara Departemen satu dengan yang lain kurang optimal. Sehingga saat kebijakan Departemen dilaksanakan di Daerah, tidak sedikit ditemukan *overlapping* – kalau tidak mau disebut bertentangan.

Sungguh ironis bahwa makna otonomi tidak didalami sebagai tercapainya *democratic value* atau terjadinya kemandirian daerah dan masyarakat, tetapi lebih terfokus pada *process of political interaction*. Ditambah dengan perubahan situasi yang demikian cepat dan drastis serta sosialisasi perundang-undangan yang tergesa-gesa menumbuhkan interpretasi yang semakin jauh dari hakikat otonomi.

Warsito Utomo dalam pidato pengukuhan sebagai Guru Besar Fisipol Universitas Gadjah Mada Jogjakarta mengutarakan beberapa permasalahan birokrasi yang cukup kronis. Diantaranya politisasi birokrasi; primordialisme dan lemahnya profesionalisme; konsentrasi dan monopoli kekuasaan oleh birokrasi; penyalahgunaan jabatan; mencampuradukkan urusan pribadi dan publik serta perluasan peran birokrasi secara berlebihan.

Selama lima tahun terakhir, birokrasi memang telah disterilkan dari politik melalui pelarangan bagi PNS terlibat dalam organisasi politik. Namun fakta menunjukkan bahwa kepentingan politik telah memasuki ranah birokrasi. Khususnya, ketika bersentuhan dengan jabatan struktural *top manager* di Daerah seperti pada Sekda, Asisten, Kepala Dinas/Badan. Untuk meraih posisi tersebut, banyak birokrat yang berusaha mencari dukungan kekuatan politik yang berpengaruh untuk mempertahankan hegemoninya di daerah (Jawa Pos, 29 April 2005).

Realita yang berkembang memunculkan protes dari berbagai kalangan, termasuk dari asosiasi-asosiasi Pemerintah Daerah (APPSI, APKASI dan APEKSI). Mereka menganggap PP Nomor 8 Tahun 2003 bisa menurunkan semangat kerja PNS dan mengganggu kinerja Pemerintah Daerah. Hal ini terlihat dari adanya pembatasan terhadap jumlah Dinas yang dapat didirikan di Kabupaten/Kota dan jumlah jabatan struktural pada perangkat Daerah.

Melihat fenomena di atas, Pemerintah Kota Salatiga segera bertindak dengan melaksanakan evaluasi kelembagaan. Maksud dari kegiatan tersebut adalah untuk mengetahui beban tugas dan hambatan dalam pelaksanaan Tupoksi, sehingga dapat diupayakan solusinya. Semula di Tahun Anggaran 2003, evaluasi yang dilakukan hanya pada tataran Tupoksi. Namun seiring dengan dinamika sosial & politik di lingkup Pemerintah Kota Salatiga, hasil kegiatan itu akhirnya diarahkan menuju penyusunan Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) yang berpegang pada PP Nomor 8 Tahun 2003. Tetapi penyusunan ini tidak dilakukan pada Satpol PP dan BPRSUD, karena telah diatur tersendiri dengan Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden.

Penataan birokrasi berlandaskan PP Nomor 8 Tahun 2003 menghasilkan susunan organisasi Pemerintah Kota Salatiga yang terdiri dari :

- Sekretariat Daerah terdiri dari Sekretaris Daerah, 3 Asisten, 9 Bagian, 27 Sub Bagian dan kelompok Jabatan Fungsional.
- Sekretariat DPRD terdiri dari Sekretaris DPRD, 3 Bagian, 6 sub Bagian dan Staf Ahli.
- Terdapat 13 Dinas Daerah, yaitu :
 - Dinas Pekerjaan Umum
 - Dinas Kesehatan
 - Dinas Pendidikan
 - Dinas Pertanian

- Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah
- Dinas Perhubungan
- Dinas Perindustrian dan Perdagangan
- Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Pemberdayaan Masyarakat
- Dinas Pengelolaan Lingkungan Hidup
- Dinas Pasar dan Pedagang Kaki Lima
- Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah
- Dinas Pariwisata, Seni Budaya dan Olahraga
- Dinas Kesejahteraan Sosial dan Keluarga Berencana

Setiap Dinas terdiri atas dari Kepala, 1 Bagian, 2-4 Bidang, 2 sub Bagian dan 4-8 Seksi, UPTD dan kelompok Jabatan Fungsional.

■ Terdapat 10 Lembaga Teknis Daerah, yaitu :

- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
- Badan Pengawas Daerah
- Badan Kepegawaian Daerah
- Badan Penanaman Modal dan Pengembangan Usaha Daerah
- Badan Pengelolaan Rumah Sakit Umum Daerah
- Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat
- Kantor Pengolahan Data Elektronik, Perpustakaan dan Arsip Daerah
- Kantor Satuan Polisi Pamong Praja
- Kantor Informasi dan Komunikasi
- Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil

Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Badan terdiri atas Kepala, 1 Bagian, 3 Bidang, 2 sub Bagian, 6 sub Bidang dan kelompok Jabatan Fungsional. Sedangkan yang berbentuk Kantor terdiri atas Kepala, sub Bagian Tata Usaha, 3 Seksi dan kelompok Jabatan Fungsional.

Namun, pada kenyataannya masih saja dijumpai nomenklatur dan penggabungan instansi yang kurang sesuai dengan kewenangannya (contoh dibentuknya Dinas Pariwisata, Seni Budaya dan Olahraga). Juga ditemukan duplikasi tupoksi, baik secara internal maupun dengan instansi lain (misal kewenangan pengelolaan Stadion Kridanggo antara DPLH dengan Dinas Parnsibud).

Lahirnya UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 1999 menjadikan Daerah-Daerah yang belum, sedang maupun sudah melakukan penataan organisasi menghadapi kondisi dilematis. Pasalnya PP Nomor 8 Tahun 2003 yang menjadi patokan merupakan aturan pelaksana dari UU yang lama. Hal ini menimbulkan "kegamangan" bagi *stakeholders* di Kota Salatiga, apakah tetap meneruskan penataan atau menunggu disahkannya peraturan pelaksana yang baru.

Belum adanya keseragaman pemahaman diantara para *stakeholder* dalam menyusun organisasi Pemda menjadi salah satu hambatan dalam upaya mewujudkan organisasi yang berkinerja tinggi. Padahal kebijakan tersebut mutlak diperlukan sebagai wadah memperbaiki kondisi bangsa serta mengatasi krisis kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah, sekaligus untuk menyambut tantangan globalisasi yang mensyaratkan peningkatan daya saing bangsa.

Keadaan seperti inilah yang membuat penulis tertarik untuk mengupas apa yang terjadi dibalik proses penataan organisasi di Pemerintah Kota Salatiga. Bagian Organisasi pada Sekretariat Daerah Kota Salatiga yang bangkit dari "mati surinya" (implikasi Perda Nomor 7 Tahun 2004) memiliki peran penting dalam konteks manajemen organisasi pemerintahan dan pengembangan organisasi di masa yang akan datang. Sebagai *leading sector* dari kegiatan evaluasi dan penataan organisasi yang masih akan terus berjalan, agakny kita

patut menunggu dan berharap banyak akan sumbangsih riil dari Bagian Organisasi.

B. Identifikasi dan Perumusan Masalah

Berangkat dari penjelasan di atas, dalam penelitian ini penulis mengidentifikasi masalah seperti :

- a. Proses penataan organisasi yang berjalan lancar, dinodai oleh temuan nomenklatur dan penggabungan instansi di Pemerintah Kota Salatiga yang kurang sesuai dengan kewenangannya, serta muncul duplikasi tupoksi baik internal maupun eksternal.
- b. Perampangan organisasi (idealnya) menuntut diadakannya rasionalisasi pegawai, namun peluangnya sangat kecil. Padahal jumlah pegawai yang tidak proporsional, dikhawatirkan semakin membebani keuangan Pemerintah Kota Salatiga yang mayoritas bersumber dari DAU.

Untuk memberikan kejelasan arah dan penelitian ini maka dapat kita rumuskan masalah sebagai berikut :

- 1) Bagaimanakah proses penataan organisasi perangkat Daerah yang terjadi di Pemerintah Kota Salatiga ?
- 2) Hal-hal apakah yang menjadi faktor pendukung dan penghambat selama berlangsungnya penataan organisasi tersebut ?

C. Tujuan Penelitian

Suatu penelitian yang terarah serta mengenai sasarannya, haruslah mempunyai tujuan. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1) Tujuan Umum

Mendesripsikan proses penataan organisasi perangkat Daerah berdasarkan PP Nomor 8 Tahun 2003 di lingkup Pemerintah Daerah.

2) Tujuan Khusus

Untuk memberikan gambaran mengenai penataan organisasi perangkat Daerah yang berlangsung di Pemerintah Kota Salatiga. Selain itu penulis juga akan mencoba mengidentifikasi faktor pendukung dan faktor penghambat dalam proses penataan tersebut.

D. Manfaat Penelitian

1) Dimensi Teoritis

Untuk memperkaya dan mengembangkan khasanah ilmu pengetahuan yang telah diperoleh secara teoritis, terutama dalam penataan organisasi publik di Kota Salatiga.

2) Dimensi Praktis

- a. Sebagai input yang berguna bagi Pemerintah Kota Salatiga dalam melaksanakan fungsinya untuk menunjang aktivitas di wilayahnya.
- b. Memberikan informasi kepada *stakeholders* mengenai penyelenggaraan pemerintahan yang baik di lingkup Pemerintah Kota Salatiga.
- c. Sebagai bahan pembandingan dalam penelitian sejenis.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Teori adalah kerangka pikir untuk memberikan gambaran secara sistematis mengenai suatu fenomena. Dalam bab ini akan diungkapkan dasar teori yang relevan dengan penataan organisasi perangkat Daerah, yaitu tentang *good governance* dan mengenai organisasi. Konsep *good governance* sangatlah penting apabila kita kaitkan dengan birokrasi di Salatiga, dimana hasil penataan organisasi nanti (diharapkan) bermuara ke arah terselenggaranya tata pemerintahan yang baik sehingga publik bisa ikut merasakan dampaknya. Sedangkan konsep yang kedua akan memberikan pemahaman mengenai hal-hal yang berkenaan dengan eksistensi sebuah organisasi.

A. Konsep *Good Governance*

Sebagai negara modern, penyelenggaraan kekuasaan negara di Indonesia dilakukan berdasarkan hukum dasar (*droit constitutionnel*). Hukum dasar yang di negara kita terdiri atas undang-undang dasar tertulis dan aturan-aturan dasar tidak tertulis yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara, memang diperlukan, karena kehidupan kenegaraan itu tidaklah statis tetapi dinamis.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik". Jika pasal tersebut dihubungkan dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 maka akan muncul pemahaman tentang Pemerintah Daerah. Mengingat begitu luasnya negara kita maka pembagian wilayah Indonesia menjadi beberapa wilayah Pemerintah Daerah sangatlah tepat. Segala kepentingan dan urusan Pemerintah Pusat yang berkedudukan di Jakarta dapat diserahkan atau dilimpahkan

kepada Pemerintah Daerah jika tidak dimungkinkan untuk diurus sendiri.

Sarundajang (2000:36) melihat bahwa dari pentingnya Pemerintah Daerah terkandung beberapa tujuan seperti :

1) Aspek Politik

Mengikutsertakan, menyalurkan aspirasi dan inspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik & kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.

2) Aspek Manajemen Pemerintahan

Peningkatan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis pelayanan di berbagai bidang kebutuhan masyarakat.

3) Aspek Kemasyarakatan

Peningkatan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan adanya pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat tidak terlalu bergantung pada pemberian Pemerintah, dapat mandiri serta mempunyai daya saing kuat dalam pertumbuhannya.

4) Aspek Ekonomi Pembangunan

Melancarkan pelaksanaan program pembangunan untuk pencapaian kesejahteraan masyarakat yang makin meningkat.

Uraian di atas menjelaskan bahwa negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan yang melaksanakan politik desentralisasi dan dekonsentrasi di bidang ketatanegaraan. Hal ini menunjukkan bahwa pengaturan serta pengurusan pemerintahan tidak semata-mata menjadi tugas, wewenang dan tanggung jawab dari Pemerintah Pusat. Ada pemerintah yang mandiri (*zelfstanding*) yang disertai atau diperbolehkan mengatur dan mengurus pemerintahan.

Perubahan sistem politik pemerintahan di Indonesia dari paradigma monolitik-sentralistik ke paradigma demokrasi khususnya *local democracy* atau dari *government* yang menekankan pada otoritas ke *governance* yang bertumpu pada interaksi dan kompatibilitas diantara komponen-komponen yang ada, menuntut adanya perubahan dalam *mindset* kita, tidak saja dalam formulasi kebijakan tetapi juga implementasinya. Sebagai “mesin” dari pemerintahan maka birokrasi dipengaruhi sistem politik atau pemerintahan yang berlaku (Utomo, 2005:10).

Istilah *good governance* seringkali kita dengar dalam era otonomi sekarang ini. Namun banyak pihak yang belum memahami akan hakikatnya. Pemerintahan atau *governance* diartikan sebagai “.....serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintahan dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat serta intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut.....”. Istilah tersebut tidak hanya berarti pemerintahan sebagai suatu kegiatan, tetapi juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan dan pembinaan penyelenggaraan.

Lalu secara konseptual pengertian kata baik (*good*) dalam istilah *good governance* mengandung dua pemahaman, yaitu nilai-nilai yang menjunjung tinggi kehendak rakyat dan yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kemudian aspek fungsional dari pemerintah yang efektif & efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

Selanjutnya, Lembaga Administrasi Negara mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada *pertama*, orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional dengan mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan segala elemen konstituennya. Lalu *kedua*, pemerintahan yang

berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif dan efisien berupaya mencapai tujuan nasional. Hal ini tergantung pada sejauh mana pemerintahan memiliki kompetensi dan sejauh mana struktur, mekanisme politik serta administratifnya berfungsi dengan baik.

Berkaitan dengan di atas, dapat dikemukakan bahwa orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan pemerintahan yang baik. Tuntutan reformasi yang berkaitan dengan aparatur negara termasuk juga daerah adalah perlunya mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan-pembangunan, menuntut diterapkannya prinsip *good governance*. Untuk itu hubungan serasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah merupakan syarat yang tidak bisa dikesampingkan sehingga diharapkan tercipta kerjasama yang bertanggung jawab demi mewujudkan cita-cita & tujuan negara.

Berdasarkan masukan UNDP (dalam Sedarmayanti, 2004:5), prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam *good governance*, meliputi :

- a. *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.
- b. *Rule of Law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama untuk hak asasi manusia.
- c. *Transparency* yang dibangun atas dasar kebebasan arus reformasi.
- d. *Responsiveness*. Setiap lembaga serta proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan harus mencoba melayani setiap *stakeholders*.
- e. *Consensus Orientation*. *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi

kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur.

- f. *Equity*. Setiap warga negara mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
- g. *Effectiveness and Efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan produknya sesuai dengan yang telah digariskan, dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
- h. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*), bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*.

Hampir mendekati definisi dari UNDP, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara kemudian mengejawantahkan 10 prinsip *good governance* yang lebih *up to date*, antara lain :

- a. KESETARAAN. Memberi peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahateraan (*EQUITY : to provide equal opportunities for all citizens to increase their welfare*). Memberikan peluang yang sama bagi segenap warga untuk meningkatkan kesejahteraan mereka.
- b. PENGAWASAN. Meningkatkan upaya pengawasan terhadap penyelenggara pemerintahan dan pembangunan dengan mengusahakan ketertiban swasta dan masyarakat luas (*SUPERVISION : to enforce strict control and supervision over public administration and development activities by involving the public as well as community organizations*). Melakukan kontrol dan supervisi terhadap administrasi publik, dan mengembangkan aktivitas dengan melibatkan masyarakat dan organisasi-organisasi kemasyarakatan.
- c. PENEGAKAN HUKUM. Mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat

(LAW ENFORCEMENT : to assure that law enforcement and legal security are fair and impartial/non-discriminating and support human rights by taking account of the values prevalent in society). Memastikan bahwa penegakan dan perlindungan hukum dilakukan secara adil dan tanpa diskriminasi, serta mendukung HAM dengan memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat.

- d. **DAYA TANGGAP.** Meningkatkan kepekaan para penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat tanpa kecuali *(RESPONSIVENESS : to increase the responsiveness of government administrators to complaints, problems, and aspiration of the people)*. Meningkatkan respon dari aparat pemerintahan untuk mengatasi masalah, komplain, dan aspirasi masyarakat, untuk mencari solusi yang bermanfaat bagi masyarakat banyak.
- e. **EFISIENSI DAN EFEKTIVITAS.** Menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab *(EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY : to provide services meeting the needs of the general public utilizing all resources optimal and wise)*. Memberikan pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat luas dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bijaksana.
- f. **PARTISIPASI.** Mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung *(PARTICIPATION : to encourage all citizens to exercise the right to express, directly or indirectly, their opinion in decision making processes)*. Memberikan dorongan bagi warga untuk menyampaikan pendapat secara langsung atau tidak langsung, dalam proses pengambilan

keputusan untuk memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat luas.

- g. **PROFESIONALISME.** Meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau (*PROFESSIONALISM : to increase the capacity, skills and morals of the government administrators, so that they will have the empathy to provide accessible, fast, accurate and the affordable services*). Meningkatkan kapasitas, keterampilan, dan moral dari administrasi pemerintah, sehingga mereka akan memperoleh empati dalam memberikan pelayanan yang dapat diakses, cepat, akurat dan terjangkau.
- h. **AKUNTABILITAS.** Meningkatkan tanggung jawab dan tanggung gugat para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas (*ACCOUNTABILITY : to enhance public accountability of decision makers in government, the private sector and community organization in all areas – political, fiscal, budgetary*). Meningkatkan akuntabilitas terhadap proses pengambilan keputusan di pemerintahan, sektor swasta dan organisasi kemasyarakatan dalam semua hal.
- i. **WAWASAN KE DEPAN.** Membangun daerah berdasarkan visi dan strategi yang jelas dan mengikutsertakan warga dalam seluruh proses pembangunan, sehingga warga merasa memiliki dan ikut bertanggung jawab terhadap kemajuan daerahnya (*STRATEGIC VISION : to formulate an urban strategy, supported by an adequate budgeting system, so that city residents have a feeling of ownership and sense of responsibility for the further progress of their city*). Kemampuan untuk memformulasikan suatu strategi yang didukung oleh sistem anggaran yang menunjang sehingga warga merasa ikut memiliki dan bertanggung jawab untuk terus meningkatkan pembangunan.

- j. **TRANSPARANSI.** Menciptakan kepercayaan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan dalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai (*TRANSPARENCY : to build a mutual trust between the government and the public, the government administrator must provide adequate information to the public and easy access to accurate information when needed*). Keterbukaan menjadi sangat penting untuk membangun kepercayaan bersama antara pemerintah dan masyarakat. Pemerintahan harus mampu memberikan cukup informasi bagi masyarakat dan memudahkan akses informasi yang akurat jika dibutuhkan publik.

Dua model prinsip tata pemerintahan tersebut, baik menurut UNDP atau Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara adalah kondisi ideal yang menjadi dambaan setiap *stakeholders* di Pusat maupun pada tataran lokal. Harapan kita tertinggal pada bagaimana karakteristik *good governance* tersebut tercermin dan diaplikasikan pada tiap Pemerintahan Daerah yang berpijak pada UU Nomor 22 Tahun 1999 maupun UU Nomor 32 Tahun 2004.

B. Konsep Organisasi

Prajudi Atmosudirdjo (1999:8) mengemukakan bahwa teori organisasi meletakkan bahasan tentang kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan agar tujuannya tercapai secara efektif. Untuk lebih fokus, ada tiga pengertian dasar yang perlu dipahami, yakni :

1) Organisasi

Untuk dapat disebut sebagai kelompok atau satuan sosial, maka *stakeholders* harus melakukan interaksi sosial. Interaksi ini berlangsung secara berimbang dan serasi sehingga terjadilah suatu pola gerak yang terkoordinasikan. Dengan adanya batas-

batas yang tertentu itu, maka di antara personel dapat diadakan pembagian bidang kegiatan (*division of labour*) yang akan melahirkan tugas-tugas (*jobs*) dan fungsi-fungsi.

Dimock (dalam Handayani, 1991) memberikan definisi organisasi sebagai perpaduan secara sistematis dari bagian-bagian yang saling bergantung atau berkaitan untuk membentuk suatu kesatuan yang bulat melalui kewenangan, koordinasi dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Terkait dengan permasalahan yang akan diteliti, kita perlu lebih menajamkan pemahaman kita mengenai organisasi publik. Dalam birokrasi atau pemerintah, kegiatan organisasi dilakukan berdasarkan sistem aturan abstrak yang konsisten dan terdiri atas penerapan aturan-aturan secara kasuistik. Sistem standar ini dirancang untuk menjamin keseragaman tidak hanya dalam pelaksanaan setiap tugas, tetapi juga dalam koordinasi bermacam tugas. Aturan dan pengaturan yang eksplisit membatasi kewajiban masing-masing anggota organisasi dan hubungan di antara mereka.

Bisa dikatakan bahwa organisasi merupakan kelompok dua orang/lebih (*social entity*) yang dengan sadar bekerjasama secara terpadu (*consciously coordinated*) dalam suatu konteks tertentu menurut batas-batas (*boundaries*) dan fungsi-fungsi tertentu, guna mencapai suatu tujuan bersama tertentu atau suatu perangkat (*set off*) nya.

Selanjutnya, Miftah Thoha (2002) membedakan organisasi publik dengan organisasi lainnya melalui aspek-aspek berikut ini :

- Pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik dianggap lebih penting daripada organisasi privat (swasta). Hal ini menyangkut kepentingan semua lapisan masyarakat yang jika diserahkan ke pihak lain, maka dikhawatirkan tidak berjalan dengan baik.

- Pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik lebih bersifat monopoli atau semi monopoli, artinya relatif sulit untuk dibagi-bagi dengan organisasi lainnya.
- Dalam pemberian pelayanan umum, organisasi publik dan administratornya, berdasarkan undang-undang atau peraturan lainnya, memberikan warna legalitas. Dengan demikian, pelayanan akan "lambat" menyesuaikan diri dengan berbagai perubahan.
- Organisasi publik dalam melayani masyarakat tidak ditentukan atas dasar harga pasar seperti layaknya perusahaan.
- Usaha-usaha organisasi publik akan dirasakan langsung oleh masyarakat, sehingga pelaksanaannya harus adil, proporsional, tidak memihak, bersih dan mengutamakan kepentingan masyarakat.

Fungsi-fungsi dasar organisasi pemerintah mencakup *pertama*, merumuskan kebijakan publik yang meliputi pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan keamanan melalui proses analisis situasi, alternatif perubahan di masa mendatang, penyusunan strategi dan program serta evaluasi penilaian strategi & program. *Kedua*, pengendalian perilaku organisasi dan organisasi publik, yang mencakup struktur, kepegawaian, keuangan, perbekalan, tatausaha kantor dan hubungan masyarakat. *Ketiga*, penggunaan teknologi manajemen publik, diantaranya kepemimpinan, komunikasi, koordinasi dan pengawasan.

Popovich (dalam LAN, 1998:12) mengemukakan bahwa ada 8 karakteristik organisasi berbasis kinerja, yakni :

- a. Mempunyai misi yang jelas.
- b. Menetapkan hasil yang akan dicapai dan fokus pada pencapaian keberhasilan tersebut.
- c. Memberdayakan para pegawainya.

- d. Memotivasi individu dalam organisasi untuk meraih sukses.
- e. Bersifat fleksibel dan bisa beradaptasi dengan kondisi yang baru.
- f. Selalu berkompetisi meningkatkan kinerja.
- g. Selalu menyempurnakan prosedur kerja untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.
- h. Selalu berkomunikasi dengan *stakeholders*.

Jadi organisasi bisa kita simpulkan sebagai suatu kelompok yang di dalamnya terjadi interaksi antar fungsi dengan batasan yang ditetapkan sebelumnya untuk mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan.

2) Struktur Organisasi

Sebagai suatu bentuk formalisasi (penegasan secara formal) untuk mencapai koordinasi di antara pola-pola interaksi yang terdapat atau terjadi diantara para personel organisasi, terdapat tiga komponen struktur organisasi yang meliputi :

a. Kompleksitas

Semakin banyak ragam atau diferensiasi dalam tugas, kedudukan dan kegiatan, akan semakin kompleks organisasinya. Diferensiasi itu berwujud jenis spesialisasi, tata pembagian kerja, jumlah peringkat (level/eselon) pada hierarki dan bahkan *branches* di berbagai tempat.

b. Formalisasi

ialah banyaknya aturan-aturan (*rules*) atau regulasi dan prosedur untuk mengatur dan mengarahkan perilaku pegawai. Makin banyak peraturan, makin tinggi tingkat formalitasnya.

c. Sentralisasi

Menyangkut lokasi pada satu pusat pengambilan keputusan. Di balik itu terdapat pula organisasi yang didesentralisasi, bahkan memberi otonomi kepada unit-unit yang berada jauh

dari pusat. Tingkat sentralisasi menentukan tipe struktur organisasi. Makin banyak pelimpahan wewenang akan menghasilkan struktur organisasi yang melebar.

Sentralisasi dan desentralisasi merupakan dua bentuk ekstrim sistem pengambilan keputusan organisasional. Pada umumnya terdapat suatu nuansa atau kombinasi antara sentralisasi dan desentralisasi sekaligus. Bahkan kalangan organisasi pemerintahan di Indonesia terdapat bentuk campuran sentralisasi, dekonsentrasi dan desentralisasi.

Pengembangan organisasi oleh James Gibson (1997) didefinisikan sebagai suatu strategi normatif, re-edukasi yang dimaksudkan untuk mempengaruhi sistem kepercayaan, nilai dan sikap dalam organisasi sehingga lebih mampu beradaptasi dengan tingkat perubahan yang cepat dalam teknologi, lingkungan industri dan masyarakat pada umumnya. Proses itu mencakup juga penyusunan kembali struktur organisasi yang seringkali dimulai, dimudahkan dan dikukuhkan oleh perubahan normatif & perilaku. Dengan demikian pengembangan organisasi mencakup keseluruhan faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tugas dan fungsi sebuah organisasi.

Sementara itu, pengembangan organisasi menurut Siagian (2000:230) bermakna bahwa upaya perubahan yang dilakukan bersifat drastis dan mendadak, yang diarahkan pada tiga faktor organisasional, yaitu (1) Struktur organisasi secara keseluruhan; (2) Proses manajemen; (3) Kultur organisasi. Untuk kelanjutan kelangsungan hidup organisasi dalam lingkungan yang sangat kompetitif, wajib dilakukan perubahan berupa restrukturisasi secara keseluruhan.

Ada tahapan proses penyusunan struktur organisasi menurut Prajudi Atmosudirdjo (1999), yaitu :

- a) Melakukan *Review* Rencana dan Tujuan
Plans menentukan maksud organisasi dan *goals* menentukan kegiatan yang harus atau akan dijalankan.
- b) Menentukan *Work Activities* untuk Mencapai *Objectives*
 Dimulai membuat rincian daftar kegiatan kerja, lalu merinci tugas apa yang harus dijalankan.
- c) Klasifikasi dan Penggolongan
 Menilai kegiatan yang diidentifikasi lalu menentukan sifatnya, kemudian aktivitas itu dikelompokkan menjadi unit dengan desain pola, penamaan untuk menjadi struktur organisasi.
- d) Pemberian *Assignment* dan Pendelegasian Wewenang
 Penugasan kepada individu dan pelimpahan wewenang supaya dapat menyelesaikan tugas.
- e) Mendesain Hierarki Pimpinan dan Pengambil Keputusan
 Mencakup penentuan tatanan hubungan operasional vertikal, horisontal dan menyilang yang bersifat integratif serta lahirnya bagan organisasi.

Sehingga struktur organisasi dapat kita pahami sebagai suatu wujud formal untuk menemukan koordinasi dalam hubungan timbal balik yang terdapat pada setiap anggota organisasi, yang bisa kita cermati dari kondisi normatif dan perilaku.

3) Desain Organisasi

Don Hellriegel (2001:474) mendefinisikan desain organisasi sebagai proses penilaian dan pemilihan struktur & sistem formal komunikasi, bidang SDM, koordinasi, kontrol, kewenangan dan tanggung jawab untuk mencapai tujuan organisasi.

Secara prinsip, desain organisasi harus mampu :

- Menyalurkan informasi dan pembuatan keputusan berdasarkan kepentingan *stakeholders*.

- Menentukan kewenangan dan tanggung jawab dalam tugas, bagian dan departemen.
- Menyeimbangkan integrasi antara pekerjaan, tim, departemen dan bagian dengan kemampuan adaptasi terhadap perubahan lingkungan.

Sehingga hakikat desain organisasi mengacu pada pola penyesuaian struktur organisasi (bisa berwujud strukturisasi, restrukturisasi atau reformasi) agar tujuan organisasi dapat tercapai. Desain organisasi berhubungan dengan penggunaan prinsip-prinsip organisasi.

Kemudian, desain sebuah organisasi sedikit-banyak akan dipengaruhi oleh tiga faktor di bawah ini:

- a. Faktor Lingkungan, yang mencakup lingkungan eksternal dan memiliki dampak langsung terhadap kehidupan organisasi.
- b. Faktor Strategi, membuat organisasi mampu menunjukkan kemampuannya yang unik. Organisasi harus mempunyai keunggulan yang kompetitif pada berbagai hal.
- c. Faktor Teknologi, berperan pada waktu pembentukan kelompok-departemen, pendelegasian kewenangan & tanggung jawab serta suatu mekanisme terpadu.

Mintzberg (dalam Atmosudirdjo, 1999:176) berpendapat bahwa organisasi adalah hal unik. Tidak ada dua organisasi yang sama persis di dunia ini. Namun dalam praktek, organisasi cenderung mengikuti tiga pola pikir dalam mengembangkan diri, yaitu :

- a. Kecenderungan untuk menyesuaikan diri dengan masyarakat secara ekologis. Masyarakat lingkungan menghendaki setiap organisasi yang berada di tengah-tengahnya tidak merusak atau "mengganggu" tatanan yang berlaku. Jika mungkin

organisasi tersebut membaur atau mengintegrasikan diri ke dalam masyarakat sekitar.

- b. Kecenderungan untuk mengejar adanya konsistensi internal atau keserasian (kekompakan). Jangan sampai ada benih-benih konflik yang bisa menimbulkan perpecahan. Dengan demikian setiap organisasi mencari konfigurasi yang paling cocok dengan lingkungan intern dan ekstern.
- c. Kecenderungan untuk mengikuti kelaziman-mode yang sedang populer. Pimpinan organisasi manapun selalu mempunyai kepedulian terhadap konfigurasi organisasi lain.

Pada proses perubahan organisasi dapat dijumpai konsep dasar model, yaitu proses *input*, proses dan *output*. *Input* dapat diartikan sebagai tahap persiapan sebelum melaksanakan perubahan. Proses merupakan tahap pelaksanaan perubahan dan *output* merupakan tahap hasil dari perubahan yang diharapkan.



Dalam praktek, ada beberapa prinsip yang menjadi dasar dari penyusunan sebuah organisasi, yakni :

- | | |
|--|--|
| 1) Kejelasan visi, misi dan tujuan | 6) Proporsionalitas |
| 2) Kemitraan dan pemberdayaan masyarakat | 7) Keluwesan |
| 3) Pembagian tugas | 8) Pendelegasian dan penyerahan wewenang |
| 4) Koordinasi | 9) Rentang kendali |
| 5) Keberlangsungan tugas | 10) Jalur dan staf |
| | 11) Kejelasan dalam bagan |
| | 12) Legalitas |

Prinsip-prinsip di atas pada dasarnya bisa memberikan beberapa keuntungan sehingga dapat memicu terbentuknya organisasi yang

baik, yang pada gilirannya akan memberikan dampak positif bagi kinerja organisasi.

Pendekatan manajemen yang digunakan Gareth Jones (dalam Tangkilisan, 2005:124) untuk merespon tantangan yang dihadapi membedakan antara dua struktur. Struktur mekanistik mengurangi peranan dan tanggung jawab anggota organisasi. Otoritas pengambilan keputusan yang sentralistik dibentuk dari atas ke bawah secara hierarkis. Subordinasi diawasi secara tertutup dan arus informasi secara vertikal. Dalam struktur ini, peranan ditetapkan secara jelas. Sedangkan struktur organik lebih fleksibel, dimana anggota organisasi mempunyai inisiatif untuk dapat mengubah dan beradaptasi secara cepat ke dalam kondisi yang berubah. Struktur organik memberi kesempatan bagi budaya yang bisa mengantisipasi dan berstabilitas serta menghindari pengelompokan.

Ide Jones didukung Hellriegel dalam bukunya yang berjudul *Organizational Behavior*. Dia mengemukakan ciri-ciri organisasi mekanis yang patuh prosedur dan regulasi formal, sentralisasi keputusan, tanggung jawab pekerjaan yang pasti dan hirarki yang kaku. Bentuk ini banyak dianut oleh birokrasi pemerintahan. Sedangkan sistem organis mempunyai karakter sesedikit mungkin menggunakan regulasi, desentralisasi dan pembagian kewenangan, termasuk tanggung jawab pekerjaan serta struktur kewenangan yang lebih ringkas & fleksibel. Lebih lanjut mengenai desain organisasi (Hellriegel, 2001:487) dapat kita lihat di bawah ini :

PERIODE	TIPE ORGANISASI	KARAKTERISTIK
Tradisional	<i>Functional</i>	<ul style="list-style-type: none"> - terdapat penentuan posisi dan departemen sebagai dasar kegiatan tertentu - pengelompokan pegawai berdasarkan fungsi
	<i>Place</i>	<ul style="list-style-type: none"> - penentuan unit organisasi berdasarkan kondisi geografis - biasanya dipakai perusahaan pemasaran
	<i>Product</i>	<ul style="list-style-type: none"> - terdapat unit mandiri, yang ada fungsi pengembangan, produksi, pemasaran dan distribusi
	<i>Multidivisional</i>	<ul style="list-style-type: none"> - pengaturan tugas ditentukan oleh divisi yang berlokasi di basis produk - tanggung jawab manajer pada kegiatan operasional sehari-hari
Masa Depan	<i>Matrix</i>	<ul style="list-style-type: none"> - didukung banyak sistem - merupakan kombinasi fungsi fungsi dan desain produk
	<i>Multinational</i>	<ul style="list-style-type: none"> - aktivitas mengelola koordinasi antara produk, fungsi dan wilayah
	<i>Network</i>	<ul style="list-style-type: none"> - fokus pada pembagian kewenangan, tanggung jawab & sumber daya - beberapa model tradisional dapat menerapkan tipe ini untuk melakukan perubahan
	<i>Virtual</i>	<ul style="list-style-type: none"> - pemanfaatan jaringan komputer untuk menjalankan organisasi - tidak dibatasi waktu, jarak dan hambatan organisasional lain

Sedangkan Mintzberg (dalam LAN, 2004:71) menyebutkan bahwa terdapat lima jenis organisasi dengan masing-masing keunggulan dan kelemahannya :

JENIS	KEUNGGULAN	KELEMAHAN
Organisasi struktur sederhana	<ul style="list-style-type: none"> - struktur tidak rumit - kompleksitas rendah - formalisasi hirarki yang rendah - wewenang sentralisasi pada seseorang - fleksibel - biaya operasional rendah - pertanggungjawaban jelas - tujuan jelas - mudah melihat tindakan seseorang 	<ul style="list-style-type: none"> - keterbatasan dalam menyesuaikan dengan perubahan - sulit memenuhi kebutuhan yang meningkat - kekuasaan berada di tangan satu orang
Birokrasi mesin	<ul style="list-style-type: none"> - standar aktivitas secara efisien - operasional kegiatan lebih ekonomis - mengurangi duplikasi dalam kegiatan - bisa dijalankan manajer dengan kualifikasi menengah 	<ul style="list-style-type: none"> - spesialisasi tinggi rentan konflik - peraturan yang kaku sulit diikuti jika timbul masalah - pemecahan masalah berdasarkan pengalaman
Birokrasi profesional	<ul style="list-style-type: none"> - dapat mengerjakan tugas yang terspesialisasi - efisiensi yang relatif sama dengan birokrasi mesin 	<ul style="list-style-type: none"> - kecenderungan konflik antar unit - profesional bersifat kompulsif - standar profesional yang berpotensi menghambat keefektifan organisasi
Struktur divisional	<ul style="list-style-type: none"> - tanggung jawab yang berorientasi pada hasil - mengurangi rutinitas, dengan lebih memperhatikan masalah jangka panjang - dampak minimal dalam penyesuaian unit-unit otonom 	<ul style="list-style-type: none"> - duplikasi kegiatan & sumber daya - bentuk divisional cenderung mendorong konflik - desain struktural yang dapat menimbulkan masalah koordinasi
Adhocracy	<ul style="list-style-type: none"> - peran anggota dapat berubah sesuai pada sifat dan kompleksitas tugas - kelompok dapat dibagi ke dalam sub unit - cepat menanggapi perubahan 	<ul style="list-style-type: none"> - konflik adalah hal biasa - hubungan hirarki yang tidak jelas - pengertian wewenang dan tanggung jawab tidak jelas - menciptakan tekanan dan ketegangan psikologis - merupakan konfigurasi yang tidak efisien dan rentan

Henry Mintzberg juga memaparkan fungsi-fungsi dasar sebuah organisasi yang meliputi :

- a. *strategic apex*,
- b. *middle line*,
- c. *technostructure*,
- d. *support staff*
- e. *operating core*.

Lewat pendekatan ini, organisasi perangkat Daerah dapat kita identifikasikan. *Strategic apex* ditempati oleh Gubernur, Bupati dan Walikota beserta wakilnya yang bertanggung jawab atas arah-kemana organisasi akan dibawa. *Middle line* ditempati Sekretaris Daerah dan para Kepala Dinas yang menjadi penghubung antara *operating core* dengan *strategic apex*. *Technostructure* ditempati oleh Lembaga Teknis Daerah yang bertugas menganalisa dan menetapkan standarisasi tertentu dalam organisasi. *Support staff*, ditempati oleh Sekretariat Daerah yang memberi jasa pendukung/layanan administratif kepada organisasi. Sedangkan *operating core* merupakan unsur pegawai/staf pada Dinas-Dinas yang melaksanakan pekerjaan dasar melayani masyarakat.

Lain halnya jika digunakan pendekatan bentuk organisasi lini dan staf. Terdapat dua kelompok besar manusia yaitu orang yang melaksanakan tugas-tugas pokok organisasi dalam rangka pencapaian tujuan (*line personnel*). Juga orang yang sifat tugasnya menunjang tugas pokok, baik karena keahliannya maupun jasanya terhadap unit operasional dalam bentuk *auxilliary services* yang bisa disebut *staff personnel*.

Dari dua pendekatan tersebut fungsi *technostructure* dan *support staff* pada pendekatan Mintzberg serta fungsi staf pada pendekatan lini-staf adalah unit yang tidak secara langsung melaksanakan fungsi produksi barang dan jasa. Dalam konteks organisasi perangkat Daerah, fungsi *supporting* ini dilakukan oleh Setda dan Lembaga Teknis yang berbentuk Badan dan Kantor.

Sedangkan *operating core* dan atau fungsi lini dilaksanakan oleh Dinas, UPTD ataupun BUMD.

Berangkat dari berbagai macam penjabaran di atas, dapat disimpulkan bahwa desain organisasi merupakan pemilahan struktur dan formalisasi setiap unsur penyusun organisasi untuk mencapai tujuan yang ditetapkan sebelumnya. Dari proses itu diharapkan muncul integrasi antara tugas dan bagian dengan kemampuan adaptasi sebuah organisasi.

Dalam mendesain organisasi Pemerintah Daerah terdapat beberapa pertimbangan, sebagaimana diatur dalam pasal 2 ayat (1) PP Nomor 8 Tahun 2003. Pertimbangannya meliputi :

- Kewenangan Pemerintah yang dimiliki Daerah;
- Karakteristik, potensi dan kebutuhan Daerah;
- Kemampuan keuangan Daerah;
- Ketersediaan sumber daya aparatur (SDM);
- Pengembangan pola kerjasama antar Daerah dan/atau dengan pihak ketiga.

Don Hellriegel (2001:474) memberi perhatian pada budaya sebagian besar organisasi pemerintah yang cenderung tidak kondusif dalam mendukung terciptanya organisasi berbasis kinerja. Budaya organisasi dapat kita pahami sebagai kombinasi antara filosofi, nilai-nilai, asumsi dan norma yang berpengaruh terhadap keputusan dan aktivitas suatu organisasi. Pendapat lain mengungkapkan bahwa pada dasarnya perilaku masing-masing anggota organisasi banyak dipengaruhi oleh budaya organisasi, mengingat budaya dapat digunakan untuk mencapai kemajuan kognitif dan efektivitas organisasi (Jones, 1994:168).

Dalam konteks penataan organisasi perangkat Daerah, isu pengembangan kelembagaan tidak hanya secara mikro-statis menyangkut birokrasi atau perangkat Daerah baik unsur

penunjang (Sekretariat), unsur pelaksana (Dinas-Dinas) maupun unsur pendukung (Lembaga Teknis), tetapi juga yang menyangkut baik eksekutif (Kepala Daerah) maupun legislatif (secara lembaga maupun anggota).

Penguatan kelembagaan pemerintahan lokal, khususnya Kepala Daerah dan DPRD saat ini bersifat strategis dan kritis. Karena harus diakui sebagian besar dari mereka berpengalaman minim dalam bidang pemerintahan. Tetapi juga dengan perubahan paradigma yang sering dilandasi dengan *euforia* yang berlebihan mengenai fungsinya tetapi juga penyelewengan terhadap fungsi. Untuk itu harus muncul kesadaran di antara eksekutif (Kepala Daerah), legislatif (DPRD) dan birokrasi (perangkat Daerah) pada fungsinya masing-masing.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Perspektif Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif (studi kasus). Hal ini dimaksudkan untuk memberikan data awal yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala lainnya dengan maksud memperoleh data untuk membantu memperkuat teori. Tujuan dari penelitian ini tidak sekedar membuat gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta, sifat serta hubungan fenomena yang diteliti. Namun juga mengkaji dan menganalisis segala temuan yang ada saat penelitian dilaksanakan dan disertai usulan penyelesaian.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah model interpretif Geertz, yang merupakan bagian dari pendekatan fenomenologis. Dengan model ini peneliti berusaha mencari "makna", bukan mencari hukum, berupaya memahami, bukan mencari teori dari fenomena (Muhajir, 2000:119). Maksudnya peneliti ingin mencari makna dari apa yang ingin disampaikan informan. Lalu berupaya memahami interaksi yang terjadi pada proses dan mekanisme perkembangan organisasi, melalui pernyataan dan ekspresi informan serta dokumen yang tersedia.

B. Fokus Penelitian

Pemilihan fokus penelitian bertujuan untuk memperjelas ruang lingkup pembahasan penelitian ini. Juga untuk menghindari pengumpulan data di bidang yang sangat umum dan luas atau kurang relevan dengan tujuan penelitian.

Obyek yang akan menjadi fokus penelitian adalah proses penataan organisasi perangkat Daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Salatiga dan faktor-faktor pendukungnya, serta hambatan-hambatan yang ditemui dalam penataan tersebut.

C. Fenomena yang Diamati

Penulis berkeinginan mencermati proses penataan organisasi perangkat Daerah saat diterapkannya PP Nomor 8 Tahun 2003 di Pemerintah Kota Salatiga. Di lain pihak juga akan diperhatikan faktor-faktor yang mendukung penataan organisasi dan hambatan-hambatan yang dijumpai.

D. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada instansi di lingkup Pemerintah Kota Salatiga, antara lain pada BAWASDA, BKD, Sekretariat DPRD, Bagian Tapem, Bagian Hukum, Bagian Organisasi dan Kantor INKOM serta lokasi lain yang terkait dengan penataan organisasi perangkat Daerah.

E. Jenis dan Sumber Data

Penulis menggunakan dua macam data agar tercapai kelengkapan dan keterpaduan data, yaitu :

a. Data primer

Yang menjadi sumber data primer adalah semua pihak yang terkait langsung dengan permasalahan yang diteliti, dalam hal ini adalah *stakeholders* Pemerintah Kota Salatiga yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Data ini merupakan data "mentah" yang kelak akan diproses untuk tujuan tertentu, sesuai dengan kebutuhan.

b. Data sekunder

ialah data yang diperoleh melalui studi pustaka termasuk di dalamnya literatur, peraturan perundangan, dokumen-dokumen dan tulisan lain yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Data sekunder di satu sisi merupakan informasi juga karena merupakan hasil pengolahan data primer dan sudah lebih informatif. Namun perlu diperhatikan bagaimana data sekunder itu diproses, sehingga bisa diketahui apakah sesuai atau tidak untuk digunakan dalam riset.

F. Instrumen Penelitian

Peneliti memposisikan diri sebagai pencari data utama (*key instrument*) sehingga kesahihan data yang diperoleh bisa dipertanggungjawabkan. Sebagai instrumen utama, peneliti juga menggunakan alat bantu berupa pedoman wawancara (*interview guide*), tape recorder, kamera dan buku catatan supaya informasi yang diperoleh lebih lengkap & efektif.

G. Pemilihan Informan

Berhubung penelitian ini tidak mengenal populasi, maka pemilihan informan memanfaatkan *purposive sampling*. Metode *purposive* ialah pemilihan informan dengan cara sengaja yang berdasarkan tujuan tertentu. Artinya jumlah informan bisa sedikit, tetapi bisa juga sangat banyak. Hal itu tergantung pada pemilihan informan itu sendiri dan kompleksitas fenomena yang diamati. Semula penulis menentukan informan dari lingkup Bagian Organisasi itu sendiri. Lalu unsur aparatur lain yang masuk dalam Tim Penataan Lembaga Perangkat Daerah dijadikan sasaran, yakni :

No	N A M A	J A B A T A N
1	Dra. Sri Sejati, MM	Asisten Administrasi Sekda
2	Drs. Petrus Resi, MSi	Kepala Kantor INKOM
3	Hartoyo, SE, MSi	Sekretaris BPRSUD
4	Dalmaji Subiyanto, SH	Kabid Pemerintahan BAWASDA

Selain empat informan di atas, perkembangan penelitian di lapangan menyebabkan penulis memperluas area pencarian sumber informasi. Ini yang menjadi sebab penulis memperluas area pemilihan informan ke Bagian Tapem, Bagian Hukum serta Sekretariat DPRD Kota Salatiga.

H. Pengumpulan dan Pengolahan Data

Dalam rangka pengumpulan data, ada tiga proses kegiatan yang dilakukan oleh peneliti, yaitu :

- 1) Proses memasuki lokasi penelitian (*getting in*);
- 2) Ketika berada di lokasi penelitian (*getting along*); dan
- 3) Mengumpulkan data (*logging the data*).

Berdasar pada jenis dan sumber data yang diperlukan, teknik pengumpulan data yang digunakan meliputi :

- 1) Wawancara mendalam (*indepth interview*);
- 2) Observasi partisipatif; dan
- 3) Analisis dokumentasi.

Untuk pengolahan data ditempuh langkah sebagai berikut :

- Mencatat ringkasan interpretasi peneliti atas hasil wawancara dan pengamatan serta catatan yang masih menjadi pertanyaan peneliti. Nantinya akan dikumpulkan atau diverifikasi dari informan lain;
- Mencatat dokumen-dokumen yang relevan dengan perencanaan yang ada di lembaga terkait;

- Pencatatan data sekunder dilakukan dengan meminjam data yang bersangkutan, lalu dibuat ringkasannya;
- Mengelompokkan data yang telah dikumpulkan dengan kemanafaatannya dalam analisis data;
- Menganalisa lebih lanjut.

I. Analisis Data

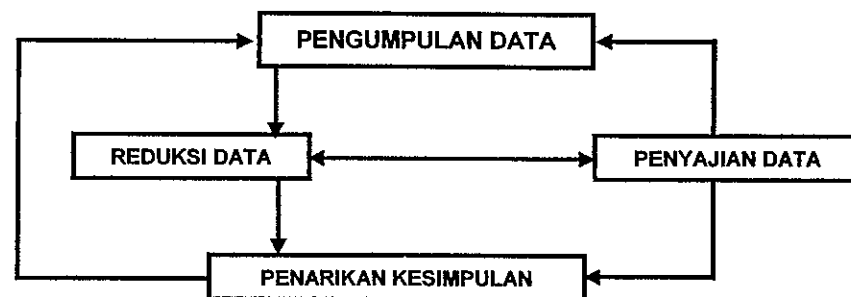
Istilah analisis diadopsi dari kata *analysis*, yang artinya “*a separating or breaking up of any whole into its parts aspecially with an examination of these parts to find out their nature, proprtion, function, interrelationship, etc*”. Dalam konteks riset, kegiatan analisis merupakan proses kerja dari rentetan tahapan pekerjaan sebelum riset didokumentasikan melalui tahapan penulisan laporan (Umar, 2004:112).

Analisis dari sudut pandang substantif dapat dirumuskan menjadi aktivitas berikut :

- Membandingkan dan menguji teori atau konsep dengan informasi yang ditemukan.
- Mencari dan menemukan konsep baru dari data yang dikumpulkan.
- Mencari penjelasan apakah konsep baru itu berlaku umum atau baru terjadi bila ada prakondisi tertentu.

Mengingat data yang ada dalam penelitian ini bersifat kualitatif (beraneka ragam dan tidak dapat diklasifikasikan) maka teknik anlisis yang digunakan adalah analisis interaktif. Analisis interaktif adalah model analisis yang terdiri dari reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Dalam proses tersebut terjadi suatu siklus antara tahap-tahap tersebut sehingga data yang terkumpul akan berhubungan satu dengan yang lainnya secara sistematis.

Dari tahap itu, kita tarik kesimpulan dengan cara menemukan pola dari sajian data yang telah disusun. Setelah analisis data selesai maka hasilnya akan disajikan secara deskriptif, yaitu dengan jalan menuturkan dan menggambarkan apa adanya, relevan dengan permasalahan yang diteliti dan data-data yang diperoleh. Untuk lebih jelasnya alur metode analisis digambarkan sebagai berikut :



Data yang terkumpul kemudian direduksi melalui seleksi dan penyederhanaan data yang berlangsung secara kontinu selama pemilihan kemudian kita ambil kesimpulan. Tahap ini tidaklah harus berurutan sebab jika data yang kita peroleh sudah lengkap maka data tersebut dapat kita sajikan. Apabila ditemui kesulitan dalam menarik kesimpulan karena belum lengkapnya data maka kita bisa kembali ke tahap pengumpulan data sampai data yang kita peroleh dirasa cukup. Jadi diantara tahap-tahap yang ada, urutan tidaklah diharuskan melainkan berhubungan terus-menerus membentuk suatu siklus.

Dalam mengolah data, penulis juga memanfaatkan jenis analisis domain. Analisis ini dilakukan untuk memperoleh gambaran yang bersifat umum dan relatif menyeluruh tentang apa yang terkandung di pokok permasalahan yang sedang diteliti. Hasilnya masih berupa pengetahuan/pengertian di tingkat "permukaan" tentang berbagai kategori konseptual.

Selanjutnya digunakan analisis komponensial, dimana diorganisasikan perbedaan antar elemen dalam domain yang diperoleh melalui observasi dan atau wawancara terseleksi.

Sebagaimana analisis-analisis terdahulu, cara ini baru dilakukan setelah peneliti mempunyai cukup banyak informasi dari hasil wawancara/observasi yang melacak perbedaan diantara anggota suatu domain. Perbedaan tersebut oleh penulis akan dicarikan dimensi yang dapat menampungnya (Williams dalam Faisal, 1990:102).

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

A. Deskripsi Wilayah Penelitian

Ketika mendengar nama Salatiga, terlintas dalam pikiran kita sebuah kota kecil berhawa sejuk yang berada tepat di tengah wilayah Kabupaten Semarang, 48 km selatan ibukota Provinsi Jawa Tengah Semarang. Kota ini dilalui jalan arteri primer yang menghubungkan Semarang dengan Solo. Secara geografis Salatiga terletak antara 110° 27'.56,81" sampai dengan 110°. 32. 4,64" BT dan 007°. 17' sampai dengan 007° 17'.23" LS. Kota ini terletak di kaki Gunung Merbabu dan Gunung Telomoyo dengan ketinggian antara 450-800 meter dpl, beriklim tropis dengan curah hujan rata-rata 22 mm/hari.

Jumlah penduduk mencapai 146.594 jiwa dengan kepadatan 2.579 jiwa/km dan angka pertumbuhan 0,11%. Etnis Jawa menjadi mayoritas dengan populasi 140.007 jiwa, selain itu juga terdapat etnis Cina, Sunda, Batak, Ambon, Madura, Minang dan Minahasa. Berikut ini akan dikemukakan klasifikasi penduduk Kota Salatiga :

Tabel 4.1
Jumlah Penduduk Kota Salatiga
menurut Kelompok Usia dan Jenis Kelamin Tahun 2003-2004

KELOMPOK U S I A	LAKI-LAKI		PEREMPUAN		JUMLAH	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
0 – 4	5.558	5.604	5.612	5.686	11.170	11.290
5 – 9	6.027	6.084	5.807	5.845	11.834	11.929
10 – 14	6.083	6.145	6.049	6.085	12.132	12.230
15 – 19	8.276	8.287	8.882	8.840	17.158	17.127
20 – 24	8.482	8.384	8.864	8.794	17.346	17.178
25 – 29	6.414	6.415	6.641	6.484	12.875	12.899
30 – 39	10.935	10.976	12.107	12.185	23.042	23.161
40 – 49	8.892	8.908	9.039	9.041	17.931	17.949
50 – 59	4.465	4.457	5.046	5.032	9.511	9.489
60 +	5.815	5.745	7.653	7.597	13.468	13.342
JUMLAH	70.947	71.005	75.520	75.589	146.467	146.594

Sumber : BPS Kota Salatiga

Dari tabel di atas, diketahui bahwa jumlah penduduk terbanyak di Salatiga berada pada rentang usia 30-39 tahun.

Dengan luas wilayah 5.678,11 ha, kondisi penggunaan tanahnya dapat digambarkan sebagai berikut :

- 1) Wilayah Terbangun (terdapat bangunan) seluas 2.579,06 ha atau 45,42 % dari luas keseluruhan.
- 2) Wilayah Non Urban (rural/pedesaan) seluas 3.031,08 ha atau 53,38 % dari luas keseluruhan.
- 3) Penggunaan lain-lain, meliputi jalan dan sungai seluas 67,97 ha atau 1,20 % dari luas kota.

Dengan demikian meskipun Salatiga tergolong daerah perkotaan, namun sebagian besar lahannya masih dimanfaatkan untuk sawah, tegalan & perkebunan, diluar penggunaan jalan dan sungai.

Tabel 4.2
Rincian Penggunaan Tanah di Wilayah Kota Salatiga

No	JENIS PENGUASAAN TANAH	2002		2003		2004	
		ha	%	ha	%	ha	%
1	Tanah Bersertifikat	1.852,81	32,63	1.922,39	33,86	1.955,45	34,42
	a. Hak Milik	1.256,06	22,12	1.304,61	22,98	1.321,08	23,26
	b. HGU	233,99	4,12	233,99	4,12	233,99	4,12
	c. HGB	275,44	4,85	276,14	4,86	279,34	4,91
	d. Hak Pakai	77,93	1,37	96,63	1,71	109,88	1,93
	e. Hak Pengelolaan	6,77	0,12	8,10	0,14	8,10	0,15
	f. Tanah Wakaf	2,62	0,05	2,72	0,05	3,06	0,05
2	Belum Bersertifikat	3.825,30	67,37	3.755,72	66,14	3.722,66	68,58
	a. Tanah Yayasan	3.234,69	56,97	3.173,66	55,89	3.154,55	55,56
	b. Tanah Negara	590,61	10,40	582,06	10,25	568,11	9,30
	- Dikuasai TNI	45,75	0,81	45,75	0,81	45,75	0,08
	- Eks Bengkulu	544,86	9,60	536,31	9,45	522,36	9,22
	J U M L A H	5.678,11	100	5.678,11	100	5.678,11	100

Sumber : Kantor Pertanahan Kota Salatiga

Detail penggunaan tanah di atas menggambarkan bahwa pada tahun 2004 sebagian besar lahan di Kota Salatiga belum bersertifikat dengan luas 3.722,66 ha. Dibandingkan keadaan tahun 2003, berarti terjadi peningkatan luas tanah yang bersertifikat sebesar 33,09 ha.

Berkaitan dengan perekonomian di Kota Salatiga, andil terbesar atas harga berlaku Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) disumbang oleh sektor jasa sebesar 27,26%, sedangkan porsi terkecil (0,68%) diperoleh dari sektor pertambangan dan penggalian. Apalagi tingkat UMR Tahun 2005 mencapai Rp. 430.000 per bulan dengan angka pencari kerja mencapai 4.247 jiwa (mayoritas berpendidikan SLTA).

Tampaknya keadaan Salatiga begitu bersahabat bagi dunia industri. Data tahun 2004 dari Disperindag Kota Salatiga menunjukkan bahwa terdapat sentra-sentra produksi seperti industri konveksi, tahu-tempe, kerajinan bambu, pengolahan daging, makanan serta batu pahat dengan nilai investasi mencapai 494,322 juta rupiah yang menggunakan 10.481 tenaga kerja. Keseluruhan unit usaha di Salatiga yang berjumlah 542 tersebut, paling banyak terkonsentrasi di wilayah Kecamatan Tingkir (1.227 unit).

Sejarah Pemerintahan

Kota Salatiga adalah bekas *staatsgemeente* (kotapraja) yang dibentuk berdasarkan *Staatsblad* 1929 Nomor 393 dengan wilayah yang terdiri dari 7 desa. Setelah Indonesia merdeka aturan itu dicabut dengan keluarnya UU Nomor 17 Tahun 1950 yang menjadikan Salatiga sebuah Kotapraja. Dengan luas wilayah 1.787,275 Ha, Pemerintah Kotamadya Dati II Salatiga merasa "terbelenggu" dalam rencana penataan wilayahnya. Adapun kondisi tata pemerintahan saat itu meliputi 1 kecamatan, 1 perwakilan kecamatan dan 9 kelurahan.

Berangkat dari realita tersebut, timbul gagasan untuk pemekaran wilayah. Sebenarnya ide perluasan wilayah Kota Salatiga

sudah dirintis sejak tahun 1983, saat pengkajian Rencana Induk Kota (RIK). Dalam RIK disebutkan bahwa batas wilayah administrasi yang ada tidak lagi memenuhi syarat planologis bagi penataan kota modern. Lalu rencana ini dibawa ke Menteri Dalam Negeri dengan terlebih dahulu berkonsultasi dengan Pemerintah Provinsi Dati I Jawa Tengah. Sebagai tindak lanjut diadakan pendekatan dengan Pemerintah Kabupaten Dati II Semarang yang sebagian kecil wilayahnya akan diakuisisi.

Ekspektasi masyarakat Salatiga dan Pemerintah Kotamadya Dati II Salatiga terpenuhi setelah diterbitkannya PP Nomor 69 Tahun 1992 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotamadya Dati II Salatiga dan Kabupaten Dati II Semarang dan Instruksi Mendagri Nomor 35 Tahun 1992 sebagai peraturan pelaksana. Dalam regulasi itu 13 Desa di Kabupaten Semarang masuk ke wilayah Salatiga. Wilayah administratif Kotamadya Dati II Salatiga yang semula hanya terdiri dari 1 Kecamatan dengan 9 Kelurahan mekar menjadi 4 wilayah Kecamatan dengan 9 Kelurahan dan 13 Desa. Kemudian 13 Desa baru itu berubah status menjadi Kelurahan yang dikuatkan melalui Perda Nomor 11 Tahun 2003. Berikut akan ditampilkan distribusi wilayah administratif Kota Salatiga saat ini :

Tabel 4.3
Pembagian Wilayah Administratif di Kota Salatiga

KECAMATAN DAN KELURAHAN			
<u>Kec Sidorejo</u>	<u>Kec Tingkir</u>	<u>Kec Argomulyo</u>	<u>Kec Sidomukti</u>
- Kel Blotongan	- Kel Kutowinangun	- Kel Noborejo	- Kel Kecandran
- Kel Sidorejo Lor	- Kel Gendongan	- Kel Ledok	- Kel Dukuh
- Kel Salatiga	- Kel Kalibening	- Kel Tegalrejo	- Kel Mangunsari
- Kel Bugel	- Kel Sidorejo Kidul	- Kel Kumpulrejo	- Kel Kalicacing
- Kel Kauman Kidul	- Kel Tingkir Lor	- Kel Randuacir	
- Kel Pulutan	- Kel Tingkir Tengah	- Kel Cebongan	

Sumber : Bagian Tapem Setda Kota Salatiga

Dengan penambahan luas wilayah menjadi 5.678,11 Ha serta pemekaran jumlah kecamatan dan kelurahan, diharapkan tumbuh-kembangnya Kota Salatiga segera menjadi kenyataan.

Untuk mengelola segenap potensi di atas, diperlukanlah sebuah pemerintahan yang solid dan kapabel. Pemerintahan yang terdiri dari unsur eksekutif dan legislatif haruslah mengembangkan mekanisme *check and balances* dalam menjalankan setiap urusan pemerintahan, dimana Sekretariat Daerah menjadi tulang punggung kehidupan Pemkot Salatiga.

Bertempat di Jalan Letjen Sukowati No. 51 merupakan keuntungan tersendiri bagi Sekretariat Daerah Kota Salatiga karena letaknya yang strategis. Instansi Setda merupakan figur sentral dari eksekutif di bawah walikota yang memainkan peran penting dalam keberlangsungan tugas-tugas kedinasan di lingkungan Pemerintah Kota Salatiga.

Dari sembilan Bagian yang berada di dalam Setda, penulis akan sedikit berkonsentrasi pada Bagian Organisasi. Bagian ini merupakan "bayi" yang baru saja lahir pada bulan Januari 2005 sebagai dampak dari penataan lembaga perangkat Daerah. Walaupun demikian, amanat yang diembannya sangatlah kompleks. Kegiatan evaluasi dan penataan organisasi yang menjadi bahasan penulis merupakan konsumsi sehari-hari Bagian Organisasi. Evaluasi dan penataan organisasi yang akan terus berlangsung serta keluarnya UU nomor 32 Tahun 2004 menjadi pertimbangan mengapa penulis memilihnya sebagai bahasan.

Menempati sebuah ruangan yang representatif di gedung Setda lantai 2 merupakan kemudahan dalam mendukung aktivitasnya. Dengan amunisi sebanyak 9 orang (1 Kabag, 3 Kasubag dan 5 staf), diharapkan tugas pokok dan fungsi Bagian Organisasi bisa terlaksana dengan baik. Satu lagi *advantage* yang dimiliki Bagian Organisasi

adalah kemudahan akses karena letak instansi-instansi terkait yang berdekatan (dalam satu lokasi). Disamping Setda itu sendiri, dalam satu kompleks perkantoran di Jalan Letjen Sukowati No. 51 itu terdapat DPRD, BAPEDA, BKD, DPKD, Kantor INKOM, Kantor Kesbanglinmas, Kantor Dukcapil, Kantor PDE dan Kantor Satpol PP.

B. Hasil Penelitian

Dalam organisasi pemerintahan, tren yang berkembang adalah kecenderungan untuk lebih mengedepankan asas *public accountability* serta pemberian peran yang lebih besar kepada masyarakat untuk turut serta dalam perumusan berbagai kebijakan nasional, bahkan memperbesar kontribusi masyarakat untuk berperan dalam menentukan arah pemerintahan. Oleh karena itu konsep administrasi publik yang menekankan pentingnya proses menemukannya kembali tugas-tugas mana yang lebih tepat ditangani oleh Pemerintah (*reinventing government*) dan tugas-tugas mana yang lebih tepat ditangani oleh swasta atau masyarakat, menjadi sangat penting.

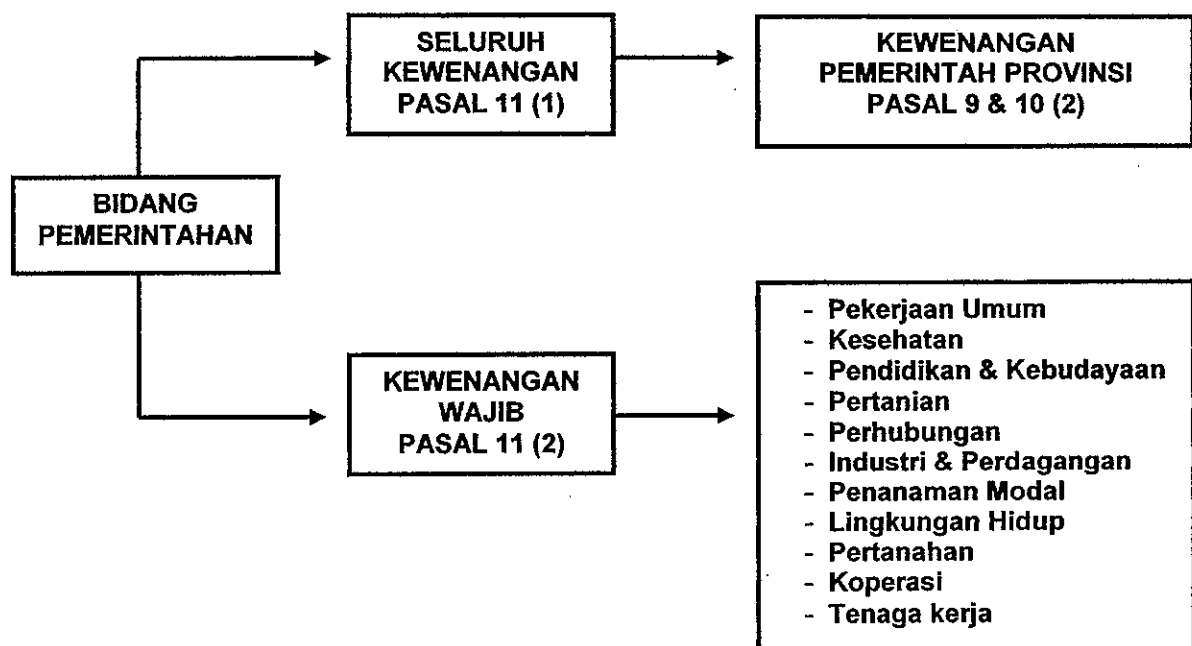
Efisiensi penyelenggaraan pemerintahan pada hakikatnya adalah terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat sebagaimana mestinya oleh aparatur/birokrasi dalam suatu jaringan kelembagaan yang rasional, yang akan dapat menjawab tantangan pelayanan masyarakat dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena kelembagaan pemerintahan masing-masing Daerah tidak bisa sama antara satu dengan yang lain karena tergantung pada karakteristik dan keberagaman Daerah serta potensi masyarakat lokal.

UU Nomor 22 Tahun 1999 jo PP Nomor 84 Tahun 2000 telah memberikan kekuasaan dan keleluasaan yang sangat besar kepada Pemerintah Daerah dalam menyusun dan menetapkan organisasi perangkat daerahnya. Dalam pedoman tersebut sebenarnya telah ditegaskan bahwa penyusunan kelembagaan perangkat daerah harus mempertimbangkan kewenangan yang dimiliki; karakteristik, potensi

dan kebutuhan daerah; kemampuan keuangan daerah; ketersediaan sumber daya aparatur; dan pengembangan pola kemitraan antar daerah serta dengan pihak ketiga.

Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota mencakup kewenangan dalam seluruh pemerintahan, selain kewenangan Pemerintah Pusat dan Kewenangan Pemerintah Propinsi, termasuk kewenangan yang wajib dilaksanakan meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja. Pembagiannya digambarkan sebagai berikut :

Gambar 4.1
Pembagian Kewenangan antara Pusat dengan Provinsi dan Kabupaten/Kota Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999



Sedangkan kewenangan yang tetap melekat pada Pemerintah Pusat pada dasarnya dilakukan dalam rangka penguatan desentralisasi, sehingga kewenangan Pemerintah Pusat posisinya

lebih besar pada penetapan kebijakan yang bersifat norma, standar, kriteria, dan prosedur (*steering*). Adapun kewenangan yang bersifat pelaksanaan (*rowing*) relatif terbatas dan hanya pada kewenangan yang bertujuan :

- a. Mempertahankan dan memelihara identitas dan integritas bangsa dan negara ;
- b. Menjamin kualitas pelayanan umum yang setara bagi semua warga negara ;
- c. Menjamin efisiensi pelayanan umum, karena jenis pelayanan umum tersebut berskala nasional ;
- d. Menjamin keselamatan fisik dan non fisik yang setara bagi semua warga negara ;
- e. Menjamin pengadaan teknologi keras dan lunak yang langka, canggih, mahal dan beresiko tinggi serta sumber daya manusia yang berkualitas tinggi tetapi sangat diperlukan oleh bangsa dan negara, seperti tenaga nuklir, teknologi peluncuran satelit, teknologi penerbangan dan sejenisnya ;
- f. Menjamin supremasi hukum nasional ;
- g. Menciptakan stabilitas ekonomi dalam rangka peningkatan kemakmuran rakyat.

Di luar kewenangan sebagai Daerah Otonom, Pemerintah Daerah berkewajiban melaksanakan tugas dekonsentrasi atau tugas pembantuan. Dengan ditetapkannya PP Nomor 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi dan PP Nomor 52 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan semestinya memberikan nuansa perimbangan antara asas desentralisasi dengan asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Dekonsentrasi menurut Pasal 1 huruf f UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian ditarik dalam Pasal 1 huruf d PP Nomor 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dan atau

perangkat Pusat di Daerah. Dekonsentrasi yang dilimpahkan kepada Gubernur dilaksanakan oleh Dinas Daerah Propinsi (vide Pasal 63 UU Nomor 22 Tahun 1999), sedangkan Dekonsentrasi yang tidak dilimpahkan kepada Gubernur dilaksanakan oleh Instansi Vertikal (vide Pasal 64 ayat 1 UU Nomor 22 Tahun 1999).

Sejalan dengan pemetaan kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan PP Nomor 25 Tahun 2000, maka diperlukan upaya reposisi dan restrukturisasi administrasi publik melalui kebijakan penataan kelembagaan yang menyeluruh dan terintegrasi. Dengan menguatnya semangat otonomi, salah satunya mengarah ke penataan lembaga perangkat Daerah.

Perubahan penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi ke arah desentralisasi merupakan isu yang sangat penting dalam kaitannya dengan penataan kelembagaan pemerintah. Oleh karena itu, Pemerintah bersama dengan DPR telah mengeluarkan kebijakan otonomi daerah yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan diterbitkannya UU tersebut, secara normatif juga telah membawa pergeseran paradigma desentralisasi yang cukup signifikan, seperti :

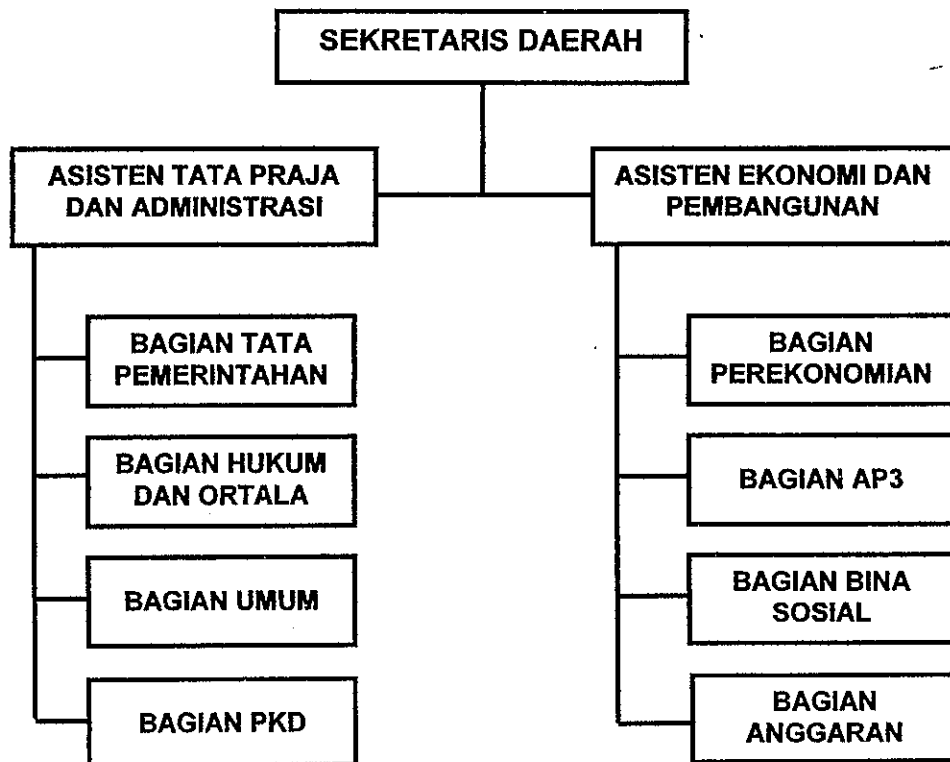
- a. Pergeseran asas pemerintahan, dari dekonsentrasi yang dominan ke desentralisasi serta dari model penyerahan urusan ke prinsip pengakuan kewenangan pemerintahan;
- b. Pergeseran tujuan desentralisasi, dari *structural efficiency model* ke *local democratic model* (dari tujuan untuk mencapai daya guna dan hasil guna bergeser ke arah yang difokuskan pada demokratisasi pemerintahan daerah dan pemberdayaan masyarakat lokal);
- c. Pergeseran prinsip otonomi, dari otonomi nyata dan bertanggung jawab yang menekankan hakekat otonomi daerah sebagai kewajiban daripada hak menuju ke arah otonomi luas dan utuh;

- d. Pergeseran kekuasaan Daerah, dari *strong executive system* (dominasi Kepala Daerah) ke arah *strong legislative system* (pemberdayaan DPRD dengan memperluas hak-hak legislatif dan kontrol DPRD);
- e. Pergeseran sistem pembiayaan dari *functions follow money* (peranan Pusat dominan dalam pembiayaan) ke arah *money follow functions* (melalui perimbangan keuangan Pusat dan Daerah).

Sebagai bentuk implementasi UU Pemerintahan Daerah melalui PP Nomor 84 Tahun 2000, Pemerintah Kota Salatiga mengadakan evaluasi dan penataan kelembagaan. Salah satunya seperti yang terjadi di tubuh Sekretariat Daerah. Setda yang merupakan unsur staf Pemkot, yang saat itu berlandaskan Perda Kotamadya Dati II Salatiga Nomor 9 Tahun 1997 perlu diatur kembali agar fungsinya dapat berjalan optimal selaras dengan prinsip-prinsip otonomi daerah.

Berdasarkan Perda Kota Salatiga Nomor 3 Tahun 2001 tentang Pembentukan Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Kota Salatiga yang berpedoman pada PP Nomor 84 Tahun 2000 tersusunlah sebagai berikut :

Gambar 4.2
Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kota Salatiga
Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001



Sumber : Bagian Organisasi Setda Kota Salatiga

Tabel 4.4
Rekapitulasi Jabatan Struktural Sekretariat Daerah
Era PP 84 tahun 2000

No	Nama Jabatan	Eselon	Jumlah
1	Sekretaris Daerah	II A	1
2	Asisten	II B	2
3	Kepala Bagian	III A	8
4	Kepala Sub Bagian	IV A	24

Sumber : BKD Kota Salatiga

- | | |
|-------------------------------|---|
| ▪ Kantor Satpol PP | ▪ Dinas Perindag dan PM |
| ▪ Kantor Kesbanglinmas | ▪ Dinas Nakerdukcapil |
| ▪ Kantor Pelayanan
Terpadu | ▪ Dinas Pertanian |
| ▪ DPU | ▪ Dinas Transportasi dan
Perparkiran |
| ▪ Dinas Pendidikan | ▪ Dinas Pasar dan PKL |
| ▪ Dinas Kesehatan | ▪ Kecamatan |
| ▪ DPLH | ▪ Kelurahan |

Dengan masa kerja yang singkat, Tim Evaluasi dituntut untuk segera menghasilkan sesuatu. Terkait dengan rumusan masalah penelitian, Tim menjumpai beberapa temuan di Bagian Hukum & Ortala berupa :

- a. Tupoksi dengan nomenklatur belum sesuai karena terdapat tugas-tugas yang tidak berhubungan secara langsung;
- b. Belum tertampungnya kewenangan bidang urusan perumahan;
- c. Adanya penggabungan dua lembaga mengakibatkan belum terlaksananya sebagian tugas karena cakupan luas dan beban tugas yang berat.

Berangkat dari temuan di atas, maka dimunculkan saran-saran sebagai berikut :

- a. Perlu pemisahan Sub Bagian Ortala dari Bagian Hukum (berdiri sendiri);
- b. Perlu diadakan evaluasi tupoksi pada Bagian Hukum & Ortala untuk menampung urusan perumahan.

Berdasarkan hasil pengkajian dan evaluasi di atas, tampak di Bagian Hukum dan Ortala muncul permasalahan menyangkut nomenklatur dan struktur organisasi yang belum sesuai dengan beban kerjanya. Pada saat penataan itu berlangsung, pengaturan mengenai jabatan fungsional belum memperoleh porsi nyata.

Keinginan Pemkot Salatiga untuk menata ulang lembaganya terlihat jelas dan nyata. Terbukti dalam Arah dan Kebijakan Umum (AKU) APBD Kota Salatiga Tahun Anggaran 2004 Bidang Administrasi Umum Pemerintahan pada Sub Bidang Hukum dan Kelembagaan huruf e disebutkan tentang pengkajian kelembagaan berdasarkan kewenangan Daerah. Mengenai anggaran yang dialokasikan kurang lebih sebesar Rp 68,48 juta.

Tindak lanjut yang diharapkan dari kegiatan evaluasi tadi akan diarahkan menuju eksistensi kelembagaan yang sesuai dengan PP Nomor 8 Tahun 2003 sebagai pengganti PP Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Seiring dengan turunnya Surat Keputusan Bersama MENPAN dan MENDAGRI Nomor 01/SKB/M.PAN/4/2003 sebagai landasan operasional dari PP 8, hal ini 17/2003 menyebabkan bentuk-bentuk instansi yang ada dianggap tidak relevan lagi sehingga perlu ditata kembali. Untuk mendukung kelancaran tugas Tim Penataan dan Tim Analisis dalam penataan SOTK di Pemkot Salatiga sesuai aturan baru itu, dibentuklah kelompok yang dinamakan Tim Teknis. Tim yang lahir lewat SK Walikota Nomor 060-05/17/2004 ini bertugas mempersiapkan bahan-bahan pelaksanaan kegiatan dan menginventarisir hasil analisa tupoksi instansi. Mengenai keanggotaan Tim Teknis diambil dari personel Bagian Hukum dan Ortala Setda sejumlah 16 orang.

Selanjutnya demi menyegerakan proses penataan organisasi, ditetapkanlah Keputusan Walikota Salatiga Nomor 060-05/50/2004 yang mengatur tentang Tim Penataan Lembaga Perangkat Daerah Berdasarkan PP Nomor 8 Tahun 2003 di Lingkungan Pemerintah Kota Salatiga. SK ini bertujuan untuk mengatur susunan keanggotaan dan tugas Tim yang bergerak mulai April sampai dengan Desember 2004. Lebih jelasnya kita lihat di bawah ini :

Tabel 4.5
Susunan Keanggotaan dan Tugas Tim Penataan Kelembagaan
Perangkat Daerah Berdasarkan PP Nomor 8 Tahun 2003

No	N A M A	JABATAN	TUGAS
1	H. Totok Mintarto	Pengarah I	Memberikan arahan kebijakan dan pengendalian atas pelaksanaan kegiatan dalam rangka penataan kelembagaan
2	John Manoppo, SH	Pengarah II	Memberikan arahan kebijakan atas pelaksanaan kegiatan dalam rangka penataan kelembagaan
3	Drs. Sutedjo, MSi	Ketua	Bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan dan pengendalian dalam rangka penataan kelembagaan
4	Titik Indarti, SH, MSi	Wakil Ketua	Membantu tugas Ketua dalam pelaksanaan kegiatan
5	Dra. Sri Sedjati	Sekretaris	Melaksanakan administrasi umum seluruh program kegiatan dan menyusun konsep penataan kelembagaan
6	Ign. Suroso Kuncoro, SH	Wakil Sekretaris	Membantu tugas sekretaris dalam melaksanakan kegiatan penataan kelembagaan
7	Drs. Subandi	Pengkaji Bidang Potensi SDM merangkap anggota	Melaksanakan kegiatan dan mengkoordinasikan seluruh kegiatan dengan unit kerja terkait di bidang SDM dalam rangka penataan personel untuk kebutuhan organisasi
8	Drs. Sahli Suwidi, MSi	Pengkaji Bidang Potensi Daerah merangkap Anggota	Melaksanakan kegiatan dan mengkoordinasikan seluruh kegiatan dengan unit kerja terkait di bidang potensi Daerah yang terkait dengan luas wilayah di lingkungan Pemerintah Kota Salatiga
9	Drs. Agus Rudianto	Koordinator Bidang Kewenangan/ Beban Kerja merangkap	Melaksanakan kegiatan dan mengkoordinasikan seluruh kegiatan dengan unit kerja terkait di

		Anggota	bidang kewenangan/beban kerja dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat
10	Drs. Petrus Resi	Anggota	Membantu dalam melaksanakan dan mengkoordinasikan dengan unit kerja terkait di bidang kewenangan/beban kerja dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat
11	Hartoyo, SE, MSi	Anggota	Membantu dalam melaksanakan dan mengkoordinasikan dengan unit kerja terkait di bidang kewenangan/beban kerja dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat
12	Drs. Mardiono, MSi	Pengkaji Bidang Kemampuan Pendapatan merangkap Anggota	Melaksanakan kegiatan dan mengkoordinasikan seluruh kegiatan dengan unit kerja terkait di bidang kemampuan pendapatan/ potensi Daerah dalam rangka penataan kelembagaan
13	Dra. Dyah Puryati, MSi	Pengkaji Bidang Obyek Layanan merangkap Anggota	Melaksanakan kegiatan dan mengkoordinasikan seluruh kegiatan dengan unit kerja terkait di bidang obyek layanan dengan mendasari jumlah penduduk Kota Salatiga

Sumber : Bagian Organisasi Setda Kota Salatiga

Terbentuknya Tim Penataan ini merupakan momentum yang tepat dalam menarik rangkaian kegiatan dalam proses penataan lembaga perangkat Daerah. Sebagai permulaan, Tim segera melakukan kegiatan identifikasi perihal apa saja yang menjadi kewenangan Pemerintah Kota Salatiga dengan pendekatan kewenangan wajib (mengacu pada SKB MENPAN dan MENDAGRI) yang *outputnya* sebagai berikut :

- 1) Bidang pertanian
- 2) Bidang pertanahan
- 3) Bidang perindustrian dan perdagangan

- 4) Bidang koperasi
- 5) Bidang penanaman modal
- 6) Bidang tenaga kerja
- 7) Bidang kesehatan
- 8) Bidang pendidikan dan kebudayaan
- 9) Bidang pekerjaan umum
- 10) Bidang perhubungan
- 11) Bidang pengendalian dampak lingkungan
- 12) Bidang pendapatan
- 13) Bidang kesejahteraan sosial
- 14) Bidang informasi dan komunikasi
- 15) Bidang pemberdayaan masyarakat
- 16) Bidang kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat
- 17) Bidang kebudayaan dan pariwisata

Sebelas kewenangan pertama merupakan kewenangan yang wajib dilaksanakan Kabupaten/Kota sebagaimana digariskan pada pasal 11 ayat (2) UU Nomor 22 tahun 1999, sedangkan sisanya adalah kewenangan pilihan.

Kemudian dilaksanakan analisis jabatan dan analisis beban kerja (sayangnya karena alasan yang tidak jelas, analisis beban kerja tidak dilakukan). Analisis jabatan merupakan rangkaian kegiatan yang menguraikan data jabatan menjadi informasi jabatan yang mencakup antara lain uraian tugas jabatan, kualifikasi/persyaratan jabatan, kondisi lingkungan kerja, dan informasi lainnya. Informasi jabatan tersebut merupakan pedoman bagi pegawai dalam pelaksanaan tugasnya. Selain itu, informasi jabatan tersebut dapat dimanfaatkan untuk berbagai keperluan manajemen antara lain dalam penataan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan.

Hasil analisis jabatan dipergunakan sebagai bahan tindak lanjut perencanaan pegawai untuk mengatasi kesenjangan antara persediaan pegawai (pegawai yang ada) dengan kebutuhan pegawai,

melalui :

- a. Penetapan pengangkatan PNS yang telah mempunyai/memenuhi kompetensi ke dalam jabatan dalam unit kerja yang bersangkutan;
- b. Pemindahan/penyaluran PNS ke unit/instansi yang membutuhkan sesuai dengan kompetensi yang berkesesuaian;
- c. Perencanaan pendidikan dan pelatihan untuk peningkatan kompetensi PNS agar sesuai dengan tuntutan jabatan;
- d. Perencanaan pendidikan dan pelatihan untuk alih Jabatan bagi PNS yang dialihkan ke jenis jabatan yang berbeda;
- e. Pengalihan PNS dari jabatan struktural/non struktural ke jabatan fungsional tertentu harus berdasar pada penghitungan kebutuhan formasi jabatan fungsional tertentu pada masing-masing unit kerja serta memperhatikan ketersediaan anggaran untuk pembayaran tunjangan jabatannya;
- f. Bagi PNS yang dikategorikan kelebihan karena tidak tertampung dalam organisasi yang bersangkutan, atau di unit-unit/instansi lain karena kompetensinya tidak diperlukan, penyelesaiannya dilakukan berdasarkan PP Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian PNS, khususnya ketentuan pemberhentian PNS karena adanya penyederhanaan organisasi.

Pelaksanaan Analisa Jabatan dalam rangka penataan kelembagaan pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah lebih diarahkan pada upaya *rightsizing*. Ini merupakan upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah yang diarahkan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proporsional, datar (*flat*), transparan, memiliki hierarki yang pendek dan terdesentralisasi kewenangannya.

Berbeda dengan yang diatur dalam PP Nomor 84 Tahun 2000, dalam PP Nomor 8 Tahun 2003 Sekretariat Daerah secara tegas berfungsi sebagai unsur pembantu pimpinan. Hal ini mengandung

konsekuensi bahwa Sekretaris Daerah selain sebagai pimpinan dalam pembinaan dan pelayanan administrasi juga berperan untuk mengkoordinasikan unit-unit perangkat Daerah lainnya. Selain itu, Sekretaris Daerah sebagai unsur pembantu pimpinan Pemerintah Daerah merupakan jabatan negeri karena berdasarkan Pasal 61 ayat (2) dan ayat (4) UU Nomor 22 Tahun 1999, Sekretaris Daerah hanya dapat diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat.

Tim Penataan dalam tugasnya akan memperhatikan kriteria pembentukan organisasi perangkat Daerah yang merupakan tolok ukur berisi indikator-indikator yang harus dipenuhi untuk dapat melahirkan suatu organisasi perangkat Daerah. Porsi SETDA, BAPPEDA dan BAWASDA tidak diatur dalam kriteria tadi karena lembaga tersebut wajib ada di setiap Daerah. PP Nomor 8 Tahun 2003 memberikan batasan bahwa Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota terdiri dari sebanyak-banyaknya 3 (tiga) Asisten Sekda, Asisten terdiri paling banyak 4 (empat) Bagian, dan Bagian terdiri sebanyak-banyaknya 3 (tiga) Sub Bagian.

Tanggung jawab lain yang menunggu Tim Penataan adalah mengadakan evaluasi kinerja organisasi. Evaluasi kinerja dilakukan terhadap seluruh unit kerja di lingkungan Pemerintah Kota Salatiga. Evaluasi ini dilakukan untuk menilai akuntabilitas kinerja dilihat dari keberhasilan atau kegagalan unit kerja dalam melaksanakan program dan kegiatan yang telah direncanakan. Dalam pelaksanaan fungsi ini, kegiatan yang dilakukan antara lain adalah penyusunan pedoman akuntabilitas kinerja, pengembangan indikator kinerja, evaluasi laporan akuntabilitas kinerja unit kerja di lingkungan Pemerintah Kota Salatiga serta memfasilitasi penyusunan laporan akuntabilitas kinerja kepada unit kerja yang membutuhkan.

Di tahapan ini, aktivitas Tim Penataan hampir menyerupai penyusunan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Setiap unit kerja di lingkungan Pemerintah Kota Salatiga

mulai dari unit terendah diwajibkan menyusun laporan akuntabilitas kinerja dan secara berjenjang melaporkan kepada unit kerja atasannya yang selanjutnya dievaluasi dan disusun menjadi LAKIP lalu disampaikan kepada Presiden & Wakil Presiden dengan tembusan kepada Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.

Pelaksanaan evaluasi kinerja di Bagian Hukum dan Ortala Setda Kota Salatiga menghasilkan temuan-temuan sebagai berikut :

1. Tupoksi dengan nama instansi belum sesuai karena terdapat dualisme tupoksi yang tidak ada sinergi secara langsung;
2. Struktur organisasi terlalu kecil karena dua unit kerja disatukan sehingga ada salah satu komponen yang ditekan, padahal bebannya kerjanya besar;
3. Nomenklatur jabatan belum sesuai karena merupakan dua unit kerja yang berbeda peran, maka terdapat beberapa tupoksi yang belum diatur;
4. Perlu adanya pemisahan dan penambahan tupoksi supaya ada sinergi kewenangan;
5. Belum tertampungnya tugas-tugas kepegawaian untuk lingkungan Sekretariat Daerah pada Subbag Ortala;
6. Aturan baru yaitu PP Nomor 8 Tahun 2003 berpengaruh luas pada tupoksi; dan
7. Pembentukan kelembagaan betul-betul mengacu pada kondisi Daerah sehingga bila ternyata dimungkinkan *hemat struktur kaya fungsi* dapat terealisasi, sehingga ada upaya pemberdayaan dan penambahan jenis jabatan fungsional.

Setelah berakhirnya fase di atas, Tim akan merumuskan konsep kelembagaan berdasarkan input dari masing-masing unit kerja. Lalu embrio SOTK tersebut nantinya akan dibawa ke hadapan DPRD untuk pembahasan Raperda. Sebagai bahan paparan akan ditampilkan :

Tabel 4.6
Konsep SOTK Lembaga Perangkat Daerah Kota Salatiga

No	PP 84 TAHUN 2000	PP 8 TAHUN 2003	
		SOLUSI	KETERANGAN
1	Sekretariat Daerah 2 Asisten 8 Bagian 24 Sub Bagian	Sekretariat Daerah 3 Asisten 9 Bagian 27 Sub Bagian	Dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, dan karena tugas-tugas yang dilaksanakan memerlukan perhatian khusus dan sangat berat perlu pengembangan organisasi
2	Sekretariat DPRD 2 Bagian 4 Sub Bagian	Sekretariat DPRD 3 Bagian 6 Sub Bagian	Sebagai unsur pelaksanaan koordinasi antara Eksekutif dan Legislatif, juga dalam rangka pemberian pelayanan yang cepat perlu pengembangan organisasi
<u>LEMBAGA TEKNIS</u>			
1	BAPPEDA 1 Sekretariat 4 Bidang 3 Sub Bagian 14 Sub Bidang	BAPPEDA 1 Bagian Tata Usaha 3 Bidang 2 Sub Bagian 6 Sub Bidang	Wajib dibentuk pada setiap Kabupaten/Kota
2	BPPID 1 Sekretariat 4 Bidang 3 Sub Bagian 12 Sub Bidang	BAWASDA 1 Bagian Tata Usaha 3 Bidang 2 Sub Bagian 6 Sub Bidang	1. Wajib dibentuk pada setiap Daerah Kabupaten/Kota 2. Perlu penyesuaian nomenklatur
3	BPRSUD 1 Sekretariat 4 Bidang 3 Sub Bagian 12 Sub Bidang	BPRSUD 1 Bagian Tata Usaha 3 Bidang 2 Sub Bagian 6 Sub Bidang	Akan diatur dengan peraturan tersendiri
4	B K D 1 Sekretariat 3 Bidang 3 Sub Bagian 9 Sub Bidang	B K D 1 Bagian Tata Usaha 3 Bidang 2 Sub Bagian 6 Sub Bidang	Wajib dibentuk pada setiap Daerah Kabupaten/Kota (Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 dan Keppres Nomor 159 Tahun 2000)
5	BPKD	Rencana menjadi Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah	Perlu pengakjian kembali dengan memperhatikan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Kepmendagri Nomor 32 Tahun 1999 dan Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002, Semua pungutan pajak

			diluar retribusi, penarikannya menjadi tanggungjawab satu lembaga / Instansi
6	Instansi vertikal (BKKBN)	Badan Pemberdayaan Masyarakat dan KB 1 Bagian TU 4 Sub Dinas 2 Sub Bagian 8 Seksi	Mengakomodir kewenangan bidang keluarga berencana dan pembangunan keluarga sejahtera serta pemberdayaan masyarakat
7	Kantor Kesbang Linmas 1 Sub Bagian TU 4 Seksi	Dinas Kesbang dan Linmas 1 Bagian TU 3 Sub Dinas 2 Sub Bagian 6 Seksi	Sesuai PP 8 Tahun 2003 kewenangan bidang Kesbang Linmas berbentuk Dinas
8	Kantor Satpol PP 1 Sub Bagian TU 3 Seksi	Kantor Satpol PP 1 Sub Bagian TU 3 Seksi	Akan diatur dengan aturan tersendiri
9	Kantor Perpust,Arsipda dan PDE 1 Sub Bagian 4 Seksi	Kantor Perpust,Arsipda dan PDE 1 Sub Bagian TU 3 Seksi	
10	Kantor Inkom 1 Sub Bagian 3 Seksi	Kantor Inkom 1 Sub Bagian TU 3 Seksi	
11	Kantor Koperasi dan UKM	Digabung dengan Dinas Perindag & PM dan Kantor Kopereasi & UKM	Sesuai PP 8 Tahun 2003 kewenangan bidang Koperasi menjadi unsur pelaksana yang berbentuk Dinas
12	Kantor Pelayanan Terpadu 1 Sub bagian TU 2 Seksi	Kantor Pelayanan Terpadu 1 Sub Bagian TU 3 Seksi	Dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat perlu pengkajian lebih lanjut
13	Kantor Pariwisata, Seni dan Budaya 1 Sub Bagian TU 3 Seksi	Dinas Pariwisata, Seni, Budaya, Pemuda dan Olahraga 1 Bagian TU 3 Sub Dinas 2 Sub Bagian 6 Seksi	Sesuai PP 8 Tahun 2003 Kewenangan bidang Pariwisata menjadi unsur pelaksana yang berbentuk Dinas dengan memperhatikan beban kerja

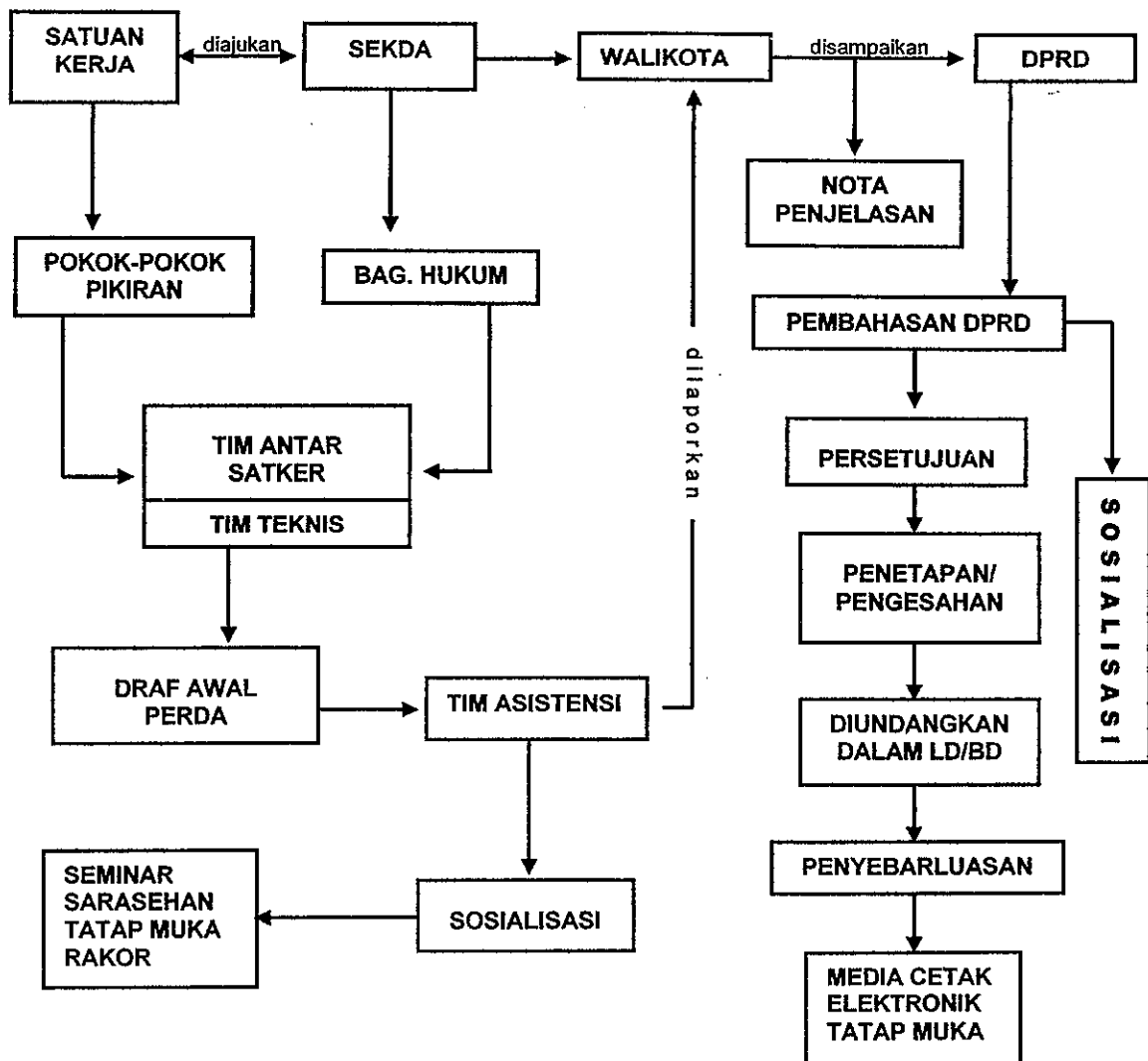
1	DINAS Dinas Pekerjaan Umum 1 Bagian TU 3 Sub Dinas 3 Sub Bagian 9 Seksi 1 UPTD	Dinas Pekerjaan Umum 1 Bagian TU 4 Sub Dinas 2 Sub Bagian 8 Seksi 1 UPTD	
	2 Dinas Kesehatan 1 Bagian TU 3 Sub Dinas 3 Sub Bagian 9 Seksi 9 UPTD	Dinas Kesehatan 1 Bagian TU 4 Sub Dinas 2 Sub Bagian 8 Seksi 9 UPTD	
	3 Dinas Pendidikan 1 Bagian TU 4 Sub Dinas 4 Sub Bagian 12 Seksi 4 Cabang Dinas 1 UPTD	Dinas Pendidikan 1 Bagian TU 4 Sub Dinas 2 Suba Bagian 8 Seksi 1 UPTD	
	4 Dinas Pertanian 1 Bagian TU 3 Sub Dinas 3 Sub Bagian 8 Seksi 2 UPTD	Dinas Pertanian 1 Bagian TU 3 Sub Dinas 2 Sub Bagian 6 Seksi 2 UPTD	
	5 Dinas Transportasi dan Perparkiran 1 Bagian TU 2 Sub Dinas 3 Sub Bagian 6 Seksi 1 UPTD	Dinas Perhubungan 1 Bagian TU 4 Sub Dinas 2 Sub Bagian 8 Seksi 1 UPTD	Perlu penyempurnaan nomenklatur
	6 Dinas Perindag dan PM 1 Bagian TU 3 Sub Dinas 3 Sub Bagian 9 Seksi	Dinas Perindag, Koperasi dan PM 1 Bagian TU 4 Sub Dinas 2 Sub Bagian 8 Seksi	Penggabungan Dinas Perindag & PM dengan Kantor Koperasi & UKM
	7 Disnakerduk dan Capil 1 Bagian TU 3 Sub Dinas 3 Sub Bagian 9 Seksi	Dinas Kesejahteraan Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi 1. Bagian TU 4 Sub Dinas 2 Sub Bagian 8 Seksi Kantor Kependudukan dan	Penggabungan sebagian kewenangan pada Disnakerduk dan Capil dengan Dinas Sosial

		Capil 1 Sub Bagian TU 3 Seksi	
8	Dinas Pengelolaan Lingkungan Hidup 1 Bagian TU 2 Sub Dinas 3 Sub Bagian 6 Seksi 1 UPTD	Dinas Pengelolaan Lingkungan Hidup 1 Bagian TU 3 Sub Dinas 2 Sub Bagian 6 Seksi 1 UPTD	
9	Dinas Pasar dan PKL 1 Bagian TU 2 Sub Dinas 3 Sub Bagian 7 Seksi	Dinas Pasar dan PKL 1 Bagian TU 3 Sub Dinas 2 Sub Bagian 6 Seksi	
10	Kecamatan (4) 4 Camat 4 Sekretaris 20 Seksi	Kecamatan (4) 4 Camat 4 Sekretaris 20 Seksi	Diatur dengan aturan tersendiri
11	Kelurahan (22) 22 Lurah 22 Sekretaris 88 Seksi	Kelurahan (22) 22 Lurah 22 Sekretaris 88 Seksi	Diatur dengan aturan tersendiri

Sumber : Bagian Hukum Setda Kota Salatiga

Kekhawatiran masyarakat akan proses yang panjang dan alot cukup beralasan saat pembahasan Raperda SOTK antara eksekutif dan legislatif. Berbagai macam karakter (juga kepentingan) yang bertemu dalam satu wadah, seakan-akan menaikkan suhu politik di Salatiga. Saat itu DPRD Kota Salatiga terdiri dari unsur Parpol pemenang PEMILU 1999. Keterwakilan itu diwujudkan dalam 4 Fraksi, yaitu Fraksi Kebangkitan Amanat Nasional (FKAN), Fraksi Partai Golongan Karya (FPG), Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDI-P) dan Fraksi TNI/POLRI. Berikut ini akan ditampilkan perjalanan lahirnya sebuah Peraturan Daerah :

Gambar 4.3
ALUR PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH



Sumber : Bagian Hukum Setda Kota Salatiga

Dari bagan di atas, diketahui bahwa masukan awal tiap-tiap unit kerja diajukan ke Sekda dan Bagian Hukum yang kemudian menuju Walikota untuk dibahas bersama DPRD dengan membawa *draft* Perda dari Tim Asistensi. Pada fase Tim Asistensi, *draft* itu akan disosialisasikan terlebih dahulu dan dilaporkan kepada Walikota. Jika disetujui akan segera mendapat pengesahan dari Dewan lalu diundangkan dalam Lembaran Daerah, dilanjutkan tahap sosialisasi.

Pada tanggal 18 Mei 2004 diselenggarakan Rapat Paripurna dengan agenda membahas Raperda SOTK yang intinya merupakan pandangan umum Fraksi-Fraksi :

Tabel 4.7
Pandangan Umum Fraksi-Fraksi dalam Pembahasan Raperda SOTK

No	F R A K S I	T A N G G A P A N
1	Kebangkitan Amanat Nasional	<ul style="list-style-type: none"> • Reformasi birokrasi Pemerintah Kota Salatiga harus berorientasi kepada pelayanan publik yang terkait dengan pemenuhan kebutuhan masyarakat • Penataan organisasi didasarkan pada potensi, kebutuhan nyata serta kemampuan keuangan dan SDM • Untuk menghindari melebar rentang kendali dan disintegrasi, perlu membantu organisasi yang proporsional • Pelaksanaan bidang pemerintahan yang merupakan kewenangan wajib pada UU Nomor 22 Tahun 1999 hendaknya disesuaikan dengan kondisi riil di Salatiga
2	Partai Golongan Karya	<hr/> <ul style="list-style-type: none"> • Mengedepankan prinsip "<i>the right man in the right place</i>" dalam pengisian jabatan • Supaya Kepala Daerah memperhatikan perihal aset Pemkot berupa bangunan dan tanah yang menjadi urusan lembaga setingkat Sub Bagian, seharusnya dikelola lembaga tersendiri setingkat Dinas • Meminta penjelasan eksekutif mengenai penambahan pos jabatan Asisten Sekda • Segera disusun Perda yang mengatur BPRSUD karena erat kaitannya dengan pelayanan kepada masyarakat

3	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	<ul style="list-style-type: none"> • Mempertanyakan tentang fungsi perencanaan dan pengorganisasian Dinas dan Lembaga Teknis di tubuh Setda • Pada konsep SOTK Setda, apakah Subbag-Bina Usaha Daerah pada Bagian Perekonomian sudah cukup representatif • Alasan penyusunan SOTK Dinas, apakah demi pelayanan publik atau karena semata-mata didesak PP Nomor 8 Tahun 2003 • Substansi gender perlu dipertimbangkan agar masuk dalam SOTK Dinas Kesos & KB • Mempertanyakan usulan 4 Badan dan 4 Kantor, apakah sudah dikaji secara mendalam • Perlunya wacana publik sebagai <i>input</i> dalam pembahasan Raperda SOTK
4	TNI/POLRI	<ul style="list-style-type: none"> • Penataan organisasi harus disertai penempatan SDM yang profesional dan penuh tanggung jawab • Perlu diadakan fungsi pengawasan untuk menghindari stigma "birokrasi diperpendek tetapi urusan jadi lebih panjang" • Penyempurnaan SOTK agar diselaraskan dengan RENSTRA Kota Salatiga • Mempertanyakan kemungkinan tidak tercovernya pegawai dalam tupoksi baru

Sumber : Sekretariat DPRD Kota Salatiga

Melalui proses tukar pikiran, adu argumen dan lobi-lobi antara Tim Penataan (sebagai representasi eksekutif) dengan DPRD, akhirnya sampai pada sebuah titik temu. Kesepakatan antara dua belah pihak tersebut ditandai dengan disahkannya Perda Nomor 7 Tahun 2004 tentang SOTK Setda dan Sekretariat DPRD; Perda Nomor 8 Tahun 2004 tentang SOTK Dinas Daerah Kota Salatiga; Perda Nomor 9 Tahun 2004 tentang SOTK Lembaga Teknis Daerah Kota

Salatiga; Perda Nomor 10 Tahun 2004 tentang SOTK Kecamatan dan Kelurahan.

Antara konsep SOTK yang dibawa Tim dengan hasil pembahasan dengan Dewan memang tidak sama persis. Ini merupakan konsekuensi dari kehidupan berdemokrasi yang dihadapi Pemkot ketika politik berkecimpung ke ranah birokrasi. Berikut ini ditunjukkan struktur organisasi baru yang terdiri dari :

- a. **Sekretariat Daerah** terdiri dari Sekretaris Daerah, 3 Asisten, 9 Bagian, 27 Sub Bagian
- b. **Sekretariat DPRD** terdiri dari Sekretaris DPRD, 3 Bagian, 6 sub Bagian dan Staf Ahli
- c. Terdapat **13 Dinas Daerah**, yaitu :
 - DPU
 - Dinas Kesehatan
 - Dinas Pendidikan
 - Dinas Pertanian
 - Dinas Perhubungan
 - Disperindag
 - Disnakertrans dan PM
 - DPLH
 - Dinas Pasar dan PKL
 - DPKD
 - Dinkesos dan KB
 - Dinas Pansenibud dan Olahraga
 - Dinas Koperasi dan UKM

Jabatan Wakil Kepala Dinas dihapus untuk menghindari duplikasi tugas dengan Kepala Dinas dan istilah Sub Dinas diganti menjadi Bidang (tetap eselon IIIA).

- d. Terdapat **8 Lembaga Teknis Daerah**, yaitu :
 - BAPEDA
 - BAWASDA
 - BKD
 - BPM-PUD
 - Kantor PDE, Perpus dan Arsipda
 - Kantor INKOM
 - Kantor Kesbanglinmas
 - Kantor Dukcapil

Mengenai Badan Pengelola Rumah Sakit Daerah (BPRSUD) dan Kantor Satuan Polisi Pamong Praja akan diatur dengan regulasi

husus. BPRSUD tetap menggunakan Keppres Nomor 40 Tahun 2001 sebagai acuan, sedangkan Satpol akan berpedoman pada PP Nomor 32 Tahun 2004.

Demi mendukung bahasan penulis yang diarahkan ke Bagian Organisasi, maka kita awali perjalanan dari Asisten Tata Praja dan Administrasi. Seperti yang tertera di Keputusan Walikota Salatiga Nomor 24 Tahun 2001, Asisten yang membawahi Bagian Tapem, Hukum & Ortala, Umum dan Bagian PKD tersebut bertugas mengkoordinasikan bahan perumusan kebijakan, program dan pemantauan di bidang :

- Penyelenggaraan pemerintahan;
- Hukum, organisasi dan tata laksana;
- Tata usaha, rumah tangga Setda & protokoler pimpinan; dan
- Pengelolaan aset daerah.

Selain yang tersebut di atas, juga disertai fungsi evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas per Bagian, seperti halnya yang kita temui dalam birokrasi administrasi negara.

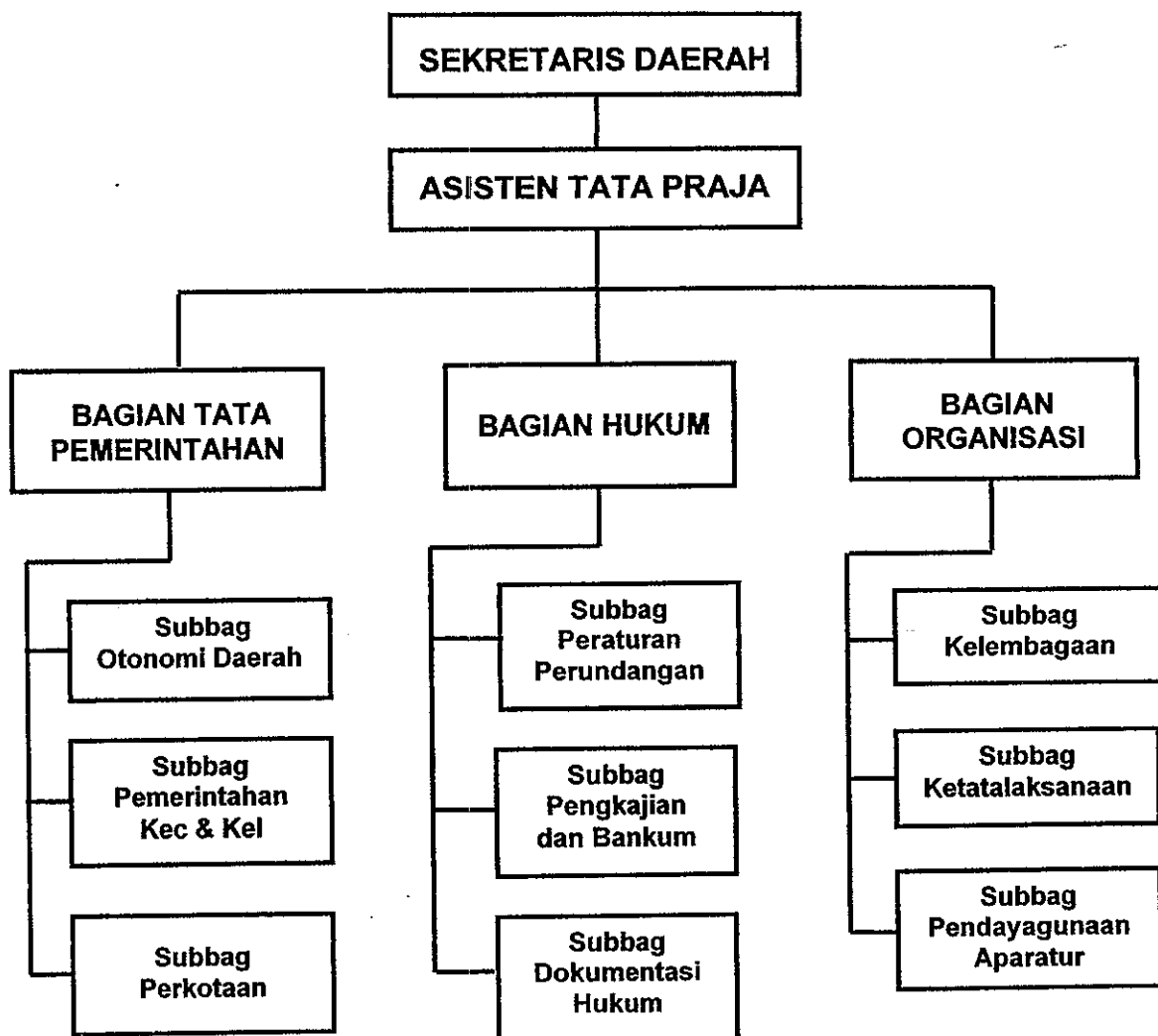
Kemudian kita akan menuju Bagian Hukum & Ortala, dimana "spirit" Bagian Organisasi masih menjadi satu di dalamnya (Sub Bagian Organisasi dan Tata Laksana). Tugasnya meliputi :

- Menyiapkan bahan perumusan produk hukum Daerah;
- Memantau dan evaluasi implementasi peraturan perundang-undangan;
- Melaksanakan telaah dan dokumentasi hukum serta publikasi produk hukum;
- Menyiapkan bahan pertimbangan dan bantuan hukum; dan
- Menyusun program dan petunjuk teknis pembinaan kelembagaan, ketatalaksanaan serta pendayagunaan aparatur negara.

Ada tiga Sub Bagian di dalamnya, yaitu Subbag Peraturan Perundang-undangan, Subbag Dokumentasi & Bantuan Hukum dan Subbag Organisasi & Tata Laksana. Seperti yang disebutkan poin keempat di atas, kewenangan Subbag terakhir terkait dengan manajemen pengorganisasian pada instansi-instansi di lingkup Pemerintah Kota Salatiga (aspek internal birokrasi). Dalam artian mencakup Dinas, Badan, Kantor bahkan Bagian lain di tubuh Setda. Jadi bisa kita katakan hampir tidak ada fungsi pelayanan kepada masyarakat secara langsung.

Dalam aplikasi PP Nomor 8 Tahun 2003 dengan mekanisme penataan organisasi perangkat Daerah, jatidiri Asisten Tata Praja dan Administrasi dipertahankan, namun mengalami penyesuaian nomenklatur menjadi Asisten Tata Praja (eselon II B). Hal ini disebabkan karena munculnya nomenklatur baru, yaitu Asisten Administrasi yang membawahi Bagian Administrasi Keuangan, Bagian Pengelolaan Barang Daerah (PBD) dan Bagian Umum. Kembali ke Asisten Tata Praja yang dahulu terdiri dari 4 Bagian, sekarang diciutkan menjadi 3 Bagian seperti terlihat di bawah ini :

Gambar 4.4
Struktur Organisasi Asisten Tata Praja Sekda Kota Salatiga
Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2004



Sumber : Bagian Organisasi Setda Kota Salatiga

Tabel 4.8
Rekapitulasi Jabatan Struktural Sekretariat Daerah
Era PP Nomor 8 Tahun 2003

No	Nama Jabatan	Eselon	Jumlah
1	Sekretaris Daerah	II A	1
2	Asisten	II B	3
3	Kepala Bagian	III A	9
4	Kepala Sub Bagian	IV A	27

Sumber : BKD Kota Salatiga

Di sini terlihat keberadaan sub unit kerja baru, yaitu **Bagian Organisasi**. Jika sebelumnya hanya menempel di Bagian Hukum dengan nomenklatur Subbag Organisasi dan Tata Laksana, sekarang meningkat statusnya menjadi Bagian (eselon III A) yang berdiri sendiri. Dalam tubuhnya terdapat **tiga Sub Bagian**, yakni **Kelembagaan, Ketatalaksanaan dan Pendayagunaan Aparatur**.

Segera setelah tersusunnya SOTK baru, Walikota berkegas mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 23 Tahun 2004 yang mengatur tentang Tugas Pokok dan Fungsi Sekretariat Daerah Kota Salatiga. Di dalamnya tercantum **tugas pokok** Kepala Bagian Organisasi yang mencakup pelaksanaan penyusunan kebijakan, kegiatan, petunjuk teknis dan pengkoordinasian dibidang kelembagaan, ketatalaksanaan serta pendayagunaan aparatur. Untuk menyelenggarakan tugas pokoknya itu, Bagian Organisasi memiliki **fungsi** :

- a. Penyiapan bahan kebijakan dan penyusunan kegiatan serta petunjuk teknis dibidang kelembagaan ;
- b. Penyiapan bahan kebijakan dan penyusunan kegiatan serta petunjuk teknis dibidang ketatalaksanaan ;

- c. Penyiapan bahan kebijakan dan penyusunan kegiatan serta petunjuk teknis dibidang pendayagunaan aparatur ;
- d. Penyusunan bahan pembinaan pengembangan bidang kelembagaan ;
- e. Penyusunan bahan pembinaan pengembangan bidang ketatalaksanaan ;
- f. Penyusunan bahan pembinaan pengembangan bidang pendayagunaan aparatur ;
- g. Penyusunan laporan pengawasan melekat ;
- h. Penyelenggaraan administrasi Bagian Organisasi ;
- i. Pengaturan, pembinaan dan pengarahan pada bawahan ;
- j. Pengawasan, pengendalian dan monitoring atas pelaksanaan kegiatan ;
- k. Penyusunan evaluasi dan pelaporan atas pelaksanaan program kerja Bagian ;
- l. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan atasan sesuai bidang tugasnya.

Sedangkan tugas yang lebih spesifik terletak di tangan Sub Bagian yang dipimpin oleh seorang Kepala Sub Bagian (eselon IV A) :

- **Sub Bagian Kelembagaan** mempunyai tugas pokok menyiapkan dan menganalisa bahan penyusunan kebijakan pembinaan dan pedoman serta petunjuk teknis dibidang kelembagaan meliputi penyusunan organisasi perangkat Daerah, tupoksi, analisa jabatan Pemda serta peningkatan kualitas pelayanan publik;
- **Sub Bagian Ketatalaksanaan** mempunyai tugas pokok menyiapkan dan menganalisa bahan penyusunan kebijakan pembinaan dan pedoman serta petunjuk teknis di bidang ketatalaksanaan meliputi pola hubungan kerja organisasi perangkat daerah, tata naskah dinas, pedoman pakaian dinas serta penyusunan standarisasi ruangan;

- **Sub Bagian Pendayagunaan Aparatur** mempunyai tugas pokok menyiapkan dan menganalisa bahan penyusunan kebijakan pembinaan dan pedoman serta petunjuk teknis di bidang pendayagunaan aparatur meliputi penyusunan standar kinerja, pengawasan melekat, budaya kerja serta penyusunan standar pelayanan minimal.

Untuk mengisi jabatan struktural dan posisi staf yang lowong di Bagian Organisasi, maka Walikota Salatiga mengambil kebijakan dengan melakukan mutasi & promosi PNS di bawah ini :

- 1) Afif Zufroningdyah, SH (Sekretaris BPRSUD) sebagai Kepala Bagian Organisasi;
- 2) Yukrimah Yusuf, BSc (Kasi Kekayaan BPPID) sebagai Kepala Sub Bagian Kelembagaan;
- 3) Dra. Indarwati (Staf Bagian Bina Sosial Setda) sebagai Kepala Sub Bagian Ketatalaksanaan;
- 4) Roch Hadi, SH (Kasi SMK Dinas Pendidikan) sebagai Kepala Sub Bagian Pendayagunaan Aparatur.

Sedangkan posisi staf diambil dari bekas Sub Bagian Ortala dan dari bekas Kantor Pelayanan Terpadu, diantaranya :

- Sunarto
- Ali Eko Widi Nugroho, SH
- Sri Suwasty, SS
- Sri Handayani, SSos
- Surini

Awal Maret 2005, Bagian Organisasi mendapatkan alokasi 1 orang tenaga staf teknis (an. Dozier Haryanto, SH) dari pengadaan CPNS Tahun 2004. Menginjak Juni 2005 seorang staf (an. Ali Eko Widi Nugroho, SH) dipromosikan menjadi Kasi Pemerintahan Kelurahan Salatiga (eselon IVB) dan pada Agustus 2005 Sri Suwasty, SS menjadi Kasi Pengolahan Data Elektronik Kantor PDE (eselon IVA). Kemudian di penghujung 2005, Bagian Organisasi mendapat limpahan 1 orang

staf dari Dinkesos & KB (an. Ermi Asriati, SE) sehingga total personel menjadi 9 orang.

Reinkarnasi Bagian Organisasi yang dahulu sempat dilikuidasi, membangkitkan kembali harapan semua pihak akan sebuah organisasi Pemerintah Daerah yang profesional dan akuntabel. Tugas yang melekat di bidang ketatalaksanaan mengarah pada pemantapan koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi; penyederhanaan sistem dan prosedur kerja, menumbuhkan perilaku aparatur menuju budaya kerja yang produktif dan transparan, efisien, efektif, dan disiplin; peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat; serta peningkatan peran serta masyarakat.

Sejalan dengan kebijakan tersebut, kegiatan pokok yang dilakukan di bidang ketatalaksanaan antara lain penyusunan sistem dan prosedur kerja baik *intern* Setda maupun mekanisme hubungan kerja dengan unit kerja terkait di luar Setda. Sistem dan prosedur kerja ini menggambarkan keterkaitan antara unit kerja satu dengan yang lainnya, serta merupakan sarana untuk meningkatkan koordinasi dan keterpaduan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing unit kerja. Di samping itu secara terus-menerus dilakukan pengkajian, evaluasi, dan pembinaan dalam rangka peningkatan pelayanan kepada publik dalam rangka pencapaian visi dan misi departemen.

Dengan porsi tugas yang cukup krusial, sudah selayaknya bila Bagian Organisasi mendapat dukungan sarana, prasarana dan SDM yang berkualitas, sehingga potensi Bagian Organisasi sebagai unsur Sekretariat Daerah dalam menghadapi kompleksitas pemerintahan di masa depan dapat tergali seutuhnya.

Berikut ini akan ditampilkan hasil *interview* penulis dengan Dra. Sri Sedjati Kusumaningsih, MM. Dia menandaskan :

"Saya pribadi kurang *sreg* dengan PP. 8 itu sendiri karena keberadaannya seakan terlalu dipaksakan dan tidak *match* dengan situasi sekarang ini. Sebab lain yang menyebabkan ketidakberdayaan

PP 8 tersebut adalah jika tidak di-back up dengan instrumen lain. Dalam penataan yang berlangsung kemarin Tim menemui banyak hal, salah satunya tentang tupoksi Sekda yang sulit di-break down ke para Asisten. Saya sebagai Sekretaris Tim (saat itu) sempat khawatir ketika teman-teman Analis menemuinya."

Lalu wawancara dengan Dalmaji Subiyanto, SH menghasilkan temuan seperti berikut ini :

"Dalam kriteria pembentukan organisasi perangkat Daerah pada PP 8 itu, saya punya pendapat sendiri. Kriteria-kriteria itu belum meng-cover potensi masing-masing Daerah. Mengapa ? Mungkin Pusat kurang (bahkan tidak) memperhitungkan kondisi riil Daerah-Daerah yang sangat beraneka ragam saat penggodokan PP 8. Ini mungkin merupakan efek domino yang muncul saat otonomi daerah, dimana Pusat merasa kelabakan ketika satu per satu kewenangannya beralih ke Daerah. Apalagi yang namanya ego sektoral masing-masing unit kerja sedikit banyak menambah beban pekerjaan saya sebagai Kasubag Ortala (saat itu). Padahal ketika itu saya juga berusaha meretas jalan ke arah jabatan fungsional, belum-belum sudah menemui jalan buntu karena berbagai hal."

Hartoyo, SE, MSi mengungkapkan berbagai hal sehubungan dengan adanya penataan organisasi Pemkot :

"Saya ikut senang setelah penataan kemarin menghasilkan *output* berupa Perda. Tapi dalam benak saya ada satu hal yang mengganjal, yaitu mengenai rasionalisasi pegawai (PNS). Dampaknya akan meluas jika Pemkot nekat menjalankannya, bisa terjadi huru-hara di Salatiga. Selain itu juga saya juga akan menggarisbawahi sistem kepangkatan yang berjalan selama ini. Sistem yang kita anut selama ini cenderung membelenggu produktivitas pegawai. Lha wong kerja atau tidak kerja (kasarnya) dalam empat tahun pasti naik pangkat !! Satu lagi yang perlu saya sampaikan yaitu tentang Baperjakat, sampai saat ini

fungsiya belum jalan karena pemegang kendali kebijakan tetap di tangan Walikota."

Sedangkan dari Drs. Petrus Resi, MSi, penulis memperoleh beberapa hal mengenai pembentukan Setda dan Bagian Organisasi :
"Institusi Setda merupakan komponen vital dalam sebuah Pemerintah Daerah. Dalam pembentukannya, hal-hal seperti urusan kewenangan dan kompleksitas penafsiran tugas sesuai kebutuhan Daerah dijadikan tolok ukur. Sembilan Bagian yang ada menurut pertimbangan Tim adalah benar-benar sesuai dengan kebutuhan Daerah. Mengenai Bagian Organisasi, saya beranikan diri untuk sumbang saran mengingat dulu saya pernah mengampunya selama beberapa tahun. Terkait dengan penataan yang baru lalu, saya menganggap ada subyektivitas ketika nasib Bagian Organisasi diputuskan. Dan seharusnya dalam Bagian ini diserahkan tugas mengenai kelembagaan, ketatalaksanaan, kepegawaian di lingkup Setda dan Waskat. Dari empat tugas ini, baru tiga yang terakomodir. Saya juga merasa gerah dengan sistem nilai dan pola pikir yang kita anut sekarang ini karena kurang mendukung reformasi birokrasi, jadi tidak usah heran jika saya sering berseberangan dengan Pak Totok (Walikota)."

C. Analisis Hasil Penelitian

Reformasi menuntut adanya perubahan dalam paradigma atau cara kita melihat suatu persoalan. Reformasi bagi organisasi Pemerintah menjadi sesuatu keniscayaan sebagai bentuk responsivitas dan asaptasi terhadap tuntutan perkembangan serta perubahan lingkungan yang terjadi. Organisasi yang dapat *survive* di masa depan adalah organisasi yang sanggup mengikuti perubahan dan perkembangan, baik secara internal maupun perubahan lingkungan eksternal. Dalam konteks tersebut, penataan organisasi perangkat Daerah sebagai bagian dari reformasi birokrasi akan

menjadi salah satu hal yang menentukan keberhasilan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.

Ryaas Rasyid mengungkapkan bahwa sejak UU Nomor 22 Tahun 1999 diundangkan, ia sudah menjelaskan bahwa UU ini perlu dilengkapi dengan berbagai PP dan Keppres. Aturan ini akan menjadi acuan bagi DPRD dalam penyusunan Perda. Tetapi karena dikesampingkan Pemerintah, terjadilah suatu kondisi, yaitu Daerah membuat kebijakan sesuai kehendak, selera dan kepentingan masing-masing. Ia menambahkan, hal itu tidak menyelesaikan masalah, malah menimbulkan dan menambah masalah baru. Koordinasi antar Daerah menjadi sulit, supervisi tidak berjalan. Sistem monitoring mati karena memang tidak ada acuan untuk tempat merujuk. Sekitar dua ribuan Perda yang dibuat berdampak negatif terhadap perekonomian Daerah (*high cost economy*).

Keluarnya PP Nomor 8 Tahun 2003 yang menggantikan PP Nomor 84 Tahun 2000 ternyata berimplikasi luas terhadap kalangan Pemerintah Daerah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Alasan dikeluarkannya PP ini adalah untuk menjawab kritik yang menyatakan aparat Pemda belum memenuhi standar kualitas, baik dari sisi *skill* maupun moralitas. Padahal kedua variabel itu memiliki kontribusi penting dalam mewujudkan pemerintahan yang berkualitas. Di dalam entitas manajemen, SDM dianggap sebagai *resources* yang berharga.

Dikaitkan dengan Pendapat Miftah Thoha

Pemerintah Kota Salatiga juga terimbas pemberlakuan PP tersebut. Dengan jumlah pegawai mencapai 3.646 dan kondisi kelembagaan yang "kurang" proporsional, momen tersebut dirasa pas bagi Pemkot melakukan restrukturisasi organisasi perangkat Daerah. Dalam rangka pembenahan ini, dibutuhkan penanganan khusus mengingat karakteristik organisasi publik yang berbeda jika dikomparasikan dengan organisasi privat (swasta).

Dibentuknya Tim Teknis, Tim Analisis dan Tim Penataan lembaga perangkat Daerah seakan menandai dimulainya rangkaian gerbong penataan SOTK di lingkungan Pemerintah Kota Salatiga. Dengan dukungan dana dan SDM yang cukup, Tim yang dikomandoi Sekretaris Daerah Kota Salatiga Drs. Sutedjo berharap dapat menuntaskannya kurang dari satu tahun. Perolehan data didapat melalui penyebaran kuesioner, wawancara, observasi lapangan dan studi kepustakaan yang dilakukan segenap unsur Tim dari unit kerja terkait. Kemudian muncul masalah struktur organisasi yang tidak sesuai dengan beban kerja dan nomenklatur, serta ketidakjelasan mengenai pengaturan jabatan fungsional.

Belum lagi tuntas satu urusan, Pemerintah menelurkan ketentuan mengenai organisasi perangkat Daerah. Dikeluarkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2003 tanggal 19 Februari 2003 membuat banyak PNS di lingkungan Kota Salatiga diliputi keresahan. Tindak lanjut aturan tersebut akan mengakibatkan banyak jabatan struktural yang harus dihapus.

Munculnya peraturan baru yang dianggap belum tersosialisasikan dengan baik, menurut para pegawai merupakan upaya untuk melakukan penataan struktur organisasi kepegawaian yang tidak berbeda dengan perampingan. Kecemasan tersebut umumnya dirasakan para pegawai atau pejabat yang belum lama menduduki pos baru setelah dilaksanakannya penataan pegawai yang setelah otonomi daerah. Sekretaris Daerah Kota Salatiga Drs. Sutedjo membenarkan adanya kecemasan di kalangan pegawai tersebut. Dia mengungkapkan bahwa sampai saat ini Pemkot Salatiga belum tuntas melakukan penataan seiring dengan otonomi daerah.

Untuk itu Walikota memperbaharui Tim Teknis, Tim Analisis dan Tim Penataan dengan Keputusan Walikota Salatiga Nomor 060-05/17/2004 dan Nomor 060-05/50/2004. Start Tim diawali dengan identifikasi kewenangan yang menghasilkan sebelas kewenangan

wajib dan enam kewenangan pilihan. Sayangnya, hasil kerja Tim dalam mengidentifikasi kewenangan Daerah belum mencerminkan kondisi dan kepentingan lokal di Salatiga. Ini disebabkan karena :

- 1) Hanya berpatokan pada norma-norma hukum (kebiasaan konvensional) yang telah ada;
- 2) Tidak mendasarkan pada hasil penelitian atau riset secara khusus;
- 3) Depdagri menentukan *deadline* yang sangat singkat;
- 4) Besarnya ketergantungan Pemda terhadap arahan dari Pusat;
- 5) Pemerintah (dalam hal ini DEPDAGRI & MENPAN) masih mengintervensi Daerah.

Salah satu fungsi dasar organisasi pemerintah adalah pengendalian perilaku organisasi dan penggunaan teknologi manajemen publik. Penataan yang dilakukan merupakan perwujudan dari fungsi tersebut karena di dalamnya mencakup perbaikan aspek struktur, kepegawaian, koordinasi dan pengawasan. Namun seperti lazimnya organisasi publik pada umumnya, hasil dari penataan menunjukkan kecenderungan hampir tidak adanya peningkatan kinerja akibat jenis layanan lebih bersifat monopoli (tanpa kompetitor).

Keterlibatan unsur non Pemda seperti kalangan akademisi, LSM dan *interest group* dalam penataan lembaga perangkat Daerah belum terakomodir. Di samping itu birokrasi “enggan” memberi peluang bagi pihak luar selama identifikasi kewenangan dan kelembagaan Daerah. Jadi akses publik dalam proses pengambilan keputusan baru pada tataran formal, sehingga kewenangan dan kelembagaan Daerah yang tersusun belum mampu menggambarkan kondisi masyarakat yang aktual.

Saat pembahasan rancangan Perda SOTK antara eksekutif dan legislatif terjadi tarik-ulur dan pembahasan yang alot dalam menentukan jumlah & jenis organisasi perangkat Daerah. Usulan yang disampaikan eksekutif tidak begitu saja digolkan oleh anggota Dewan.

Dengan alasan efisiensi, Dewan meminta pembentukan organisasi perangkat Daerah diperkecil/dikurangi atau karena alasan lain satu Dinas yang diusulkan untuk dipecah menjadi dua atau Dinas yang akan dihapus malah dihidupkan kembali.

Fase setelah penetapan Perda acapkali menimbulkan problematika baru. Hasil pembahasan berupa Perda jarang (bahkan tidak pernah) sekali disebarluaskan secara masal dan masif. Pemda hanya menyebarkannya secara terbatas di kalangan internal dan hampir tidak pernah memanfaatkan media massa. Bagaimana masyarakat bisa sadar hukum dan mengetahui kondisi Pemerintah Daerahnya, jika keran informasi saja di-*bypass* secara sepihak.

Dikaitkan dengan Pendapat Henry Mintzberg

Fakta menunjukkan bahwa ada unit-unit organisasi yang melakukan fungsi *operating core* karena memberikan pelayanan kepada masyarakat dijadikan sebuah unit organisasi yang berbentuk lembaga teknis Daerah. Contohnya terdapat pada RSUD Salatiga yang berbentuk Badan. Melihat pembentukan Lembaga Teknis di atas, dengan pendekatan Mintzberg serta lini-staf maka akan ditemukan kegagalan. RSUD Salatiga yang pada dasarnya memberikan pelayanan kepada seluruh masyarakat, karena kedudukannya sebagai Lembaga Teknis akan menimbulkan persepsi bahwa RSUD hanya melayani intern organisasi Pemda. Ini menunjukkan bahwa telah terjadi ketidakberesan pada saat penyusunan konsep SOTK atau pada tataran pembahasan eksekutif dan legislatif.

Hal-hal lain yang menunjukkan adanya sebuah konspirasi ialah organisasi pelaksana dukungan administratif (*support staff*) yang seharusnya ada dilihat dari aspek fungsi, pada akhirnya hanya menempel di Bagian lain. Contohnya Bagian Organisasi yang hidupnya seakan bergantung pada "angin" yang sedang berhembus. Dahulu eksistensi Bagian ini diakui, lalu saat datangnya gelombang

otonomi Daerah malah dilikuidasi (digabungkan dengan Bagian Hukum) dan untungnya penataan organisasi kali ini berhasil mengakomodir keberadaannya kembali.

Perubahan yang terjadi dalam tubuh Setda Kota Salatiga tersebut tergolong menggunakan pendekatan reaktif, dimana perubahan dilakukan setelah terjadi masalah. Seperti yang diungkapkan Lucas dan Senge bahwa perubahan kelembagaan yang terjadi di organisasi Pemerintah cenderung diseragamkan, dengan mengandalkan rambu-rambu Pemerintah Pusat, lebih mengutamakan *physical structure* daripada *logical structure* serta kurang mengarah pada bentuk *learning organization*.

SOTK Setda yang bertambah gemuk sebenarnya kurang sesuai dengan semangat PP Nomor 8 Tahun 2003. Selain dipengaruhi *vested interest* saat pembahasan dengan legislatif, bisa jadi langkah ini ditempuh untuk mengakomodir 3.646 PNS yang ada di Kota Salatiga. Pemerintah Kota Salatiga agaknya bingung untuk menempatkan begitu banyak personel (termasuk limpahan dari instansi vertikal) ke tempat yang tepat, sehingga pola pikir pragmatislah yang dipilih. Kondisi ini diperparah dengan belum tuntasnya pengaturan mengenai jabatan fungsional, wajar apabila manajemen kepegawaian di Kota Salatiga layak mendapat rapor merah.

Dikaitkan dengan Pendapat Don Hellriegel

Desain organisasi Pemkot saat itu memperhatikan faktor lingkungan, strategi dan teknologi. Publik sendiri mengharapkan adanya perubahan di tubuh birokrasi Pemkot, terutama dari segi layanan kepada masyarakat yang selama ini dicitrakan kurang baik. Sementara faktor strategi ditandai dengan pembentukan instansi di bidang penanaman modal yaitu BPM-PUD yang berprospek cemerlang di masa depan seiring dengan berkembangnya Kota Salatiga. Semakin canggihnya teknologi yang mendukung optimalisasi penyelenggaraan

pemerintahan ditampung dalam Kantor PDE dengan dukungan SDM yang berkompeten di bidangnya.

Melihat struktur Sekretariat Daerah yang baru, wajar jika kita berasumsi bahwa Setda merupakan organisasi yang sangat kompleks dan formal. Hal ini tampak melalui spesialisasi tugas yang mencapai 9 Bagian dan 27 Sub Bagian. Lalu levelisasi pegawai dari eselon II A (Sekda) sampai dengan eselon IV A (Kasubbag) berjumlah empat tingkat termasuk Staf semakin memperkuat anggapan tersebut. Untuk mengarahkan aktivitas sekitar 170 pegawainya, dibutuhkanlah regulasi dan prosedur dalam bentuk SK Walikota yang mengatur tentang tugas pokok dan fungsi Sekretariat Daerah Kota Salatiga.

Setda juga bisa digolongkan sebagai organisasi dengan tipe mekanis. Maksudnya taat pada prosedur dan regulasi formal, ada sentralisasi pengambilan keputusan, tanggung jawab yang jelas dan hierarki yang kaku. Pengambilan keputusan yang bersifat lintas instansi, kewenangan berada di tangan Sekretaris Daerah. Jadi Asisten Sekda hanya berfungsi mengkoordinasi Bagian yang ada di bawahnya, sedangkan Bagian-Bagian berkewajiban menghimpun *input* sesuai dengan nomenklaturnya untuk diteruskan ke atasan.

Peran Kepala Sub Bagian juga menentukan karena dari tangan Kasubbag-lah substansi kebijakan Sekda bisa muncul. Mereka menyiapkan dan menganalisa bahan penyusunan kebijakan pembinaan dan pedoman serta petunjuk teknis masing-masing bidang untuk kemudian diserahkan kepada Kepala Bagian supaya ditindaklanjuti. Dengan keadaan seperti yang tersebut di atas, maka kejelasan fungsi lini dan staf atau pendekatan *support staff* terpenuhi.

Peranan Bagian Organisasi sungguh tidak bisa dipandang sebelah mata. Salah satunya ialah mengenai ketatalaksanaan dalam suatu organisasi. Tata laksana dapat mencakup tata kerja, sistem kerja dan prosedur kerja. Tata kerja merupakan cara pelaksanaan kerja yang efisien dengan memperhatikan sarana dan biaya yang ada.

Sedangkan prosedur kerja merupakan rincian langkah-langkah dari tata kerja. Dari rangkaian tata kerja dan prosedur kerja tersebut akan membentuk suatu pola dalam pelaksanaan bidang pekerjaan. Dengan adanya tata laksana diharapkan bahwa setiap pekerjaan akan berjalan efisien, efektif, sehingga diperoleh penghematan yang lebih besar.

Terkait dengan prosedur kerja, hendaknya dalam organisasi Pemda perlu digalakkan inisiatif aparat dalam bentuk tindakan diskresi. Tindakan ini diharapkan bisa menciptakan suatu kelancaran mekanisme dan proses kerja yang bermuara pada kualitas pelayanan yang ada. Kecepatan kerja dari aparat birokrasi sangat dibutuhkan karena akan timbul persepsi dan *image* positif dari masyarakat, sehingga masyarakat akan dengan senang hati berhubungan dengan organisasi publik.

Harus diperhatikan juga mengenai budaya organisasi karena mempengaruhi perilaku setiap anggota organisasi. Sekarang ini tingkat kedisiplinan mencapai kadar paling rendah di lingkungan Pemkot Salatiga. Contohnya terlihat dari animo peserta apel pagi pukul 07.00, jarang sekali (bahkan tidak pernah) jumlah peserta tanpa absen. Selanjutnya mengenai jam kerja yang sebenarnya berakhir pukul 15.30, seringkali tidak ditaati mayoritas pegawai karena sebelum itu sudah beranjak meninggalkan kantor. Bila keadaan ini dibiarkan berlarut-larut dan terekspos keluar, dapat dipastikan citra Pemkot (yang sudah buruk) semakin terpuruk dan menjadi preseden buruk bagi jalannya reformasi birokrasi.

D. Diskusi

Menurut Moeljarto Tjokrowinoto, pada hakikatnya birokrasi dapat melakukan kombinasi berbagai fungsi diantaranya :

1) *Fungsi Instrumental*

Menjabarkan perundang-undangan dan kebijaksanaan publik ke dalam kegiatan-kegiatan rutin untuk memproduksi jasa, pelayanan, komoditas atau mewujudkan sistem tertentu.

2) *Fungsi Politik*

Memberikan input berupa saran, informasi, visi dan profesionalisme untuk mempengaruhi sosok kebijaksanaan.

3) *Fungsi Katalis Public Interest*

Mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan publik serta mengintegrasikannya dalam kebijaksanaan dan keputusan Pemerintah.

4) *Fungsi Entrepreneurial*

Memberi inspirasi bagi kegiatan-kegiatan inovatif dan non-rutin, mengaktifkan sumber-sumber potensial yang *idle* dan menciptakan *resource mix* yang optimal untuk mencapai tujuan.

Pendekatan uniformitas yang diterapkan di masa lalu ternyata tidak selalu tepat mengingat realita beragamnya kondisi, karakteristik, permasalahan dan akar budaya yang ada di Daerah. Oleh karena itu, organisasi perangkat Daerah sangat dimungkinkan bervariasi antara Daerah yang satu dengan Daerah yang lain.

Berdasarkan pengalaman selama hampir lima tahun perjalanan otonomi daerah, penataan organisasi perangkat Daerah di Kota Salatiga belum mencapai hasil yang optimal. Segala ketentuan peraturan perundangan yang secara normatif mempunyai dasar tujuan yang baik, tidak serta merta sama dalam implementasinya karena dalam tataran empiris, implementasi kebijakan bukanlah sesuatu yang sederhana. Implementasi menyangkut dimensi interpretasi, komitmen, organisasi, dan dukungan sumber daya yang ada. Demikian pula

dalam konteks penataan organisasi Pemerintah Daerah, peluang diskresi yang sangat luas dalam penataan kelembagaan sebagaimana dirumuskan dalam PP Nomor 84 Tahun 2000 ternyata tidak selalu memunculkan *output* dan *outcome* yang positif.

Fenomena tersebut terjadi karena dalam penataan organisasi perangkat Daerah tidak hanya berlandaskan kebutuhan untuk mencapai visi dan misi Pemerintah Kota Salatiga, akan tetapi seringkali terjadi adanya intervensi berbagai kepentingan dari para pelaku maupun *stakeholders* kelembagaan di daerah. Kedua hal tersebut seringkali berada pada dua kutub yang saling berhadapan secara diametris. Akhirnya penataan melahirkan organisasi perangkat daerah dalam bentuk yang lebih bersifat kompromistis dari berbagai kepentingan tetapi menjadi kurang efisien dan efektif jika ditinjau dari prinsip-prinsip organisasi.

Berdasarkan evaluasi Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, ditemukan fakta adanya kecenderungan Daerah membentuk organisasi perangkat daerah yang terlalu besar dan kurang didasarkan pada kebutuhan nyata Daerah yang bersangkutan. Hal ini terjadi karena kewenangan dan keleluasaan dalam penataan kelembagaan pada tahap implementasi diterjemahkan secara berbeda-beda oleh masing-masing Daerah dan cenderung diinterpretasikan sesuai dengan keinginan masing-masing Daerah. Di samping itu, pertimbangan yang digunakan dalam pengambilan keputusan dalam penataan kelembagaan seringkali cenderung lebih bernuansa politis daripada pertimbangan rasional-obyektif, efisiensi dan efektivitas.

Kecenderungan tersebut telah membawa implikasi pada pembengkakan organisasi perangkat Daerah yang sangat signifikan. Hal ini tentu berpengaruh besar pada inefisiensi alokasi anggaran yang tersedia pada masing-masing Daerah. Dana Alokasi Umum (DAU) yang semestinya selain digunakan untuk belanja pegawai, juga diperuntukkan bagi pembangunan dan pemeliharaan sarana dan

prasarana untuk kepentingan pelayanan publik, sebagian besar malah tersedot untuk membiayai birokrasi Pemerintah Daerah.

Pembengkakan organisasi juga berdampak pada melebarnya rentang kendali (*spare of control*) dan menimbulkan masalah inkoherensi institusional karena fungsi yang seharusnya ditangani dalam satu kesatuan unit harus diderivasi ke beberapa unit organisasi sehingga pada akhirnya mengarah pada proliferasi birokrasi. Kondisi tersebut lebih jauh juga berpotensi menimbulkan disharmoni atau bahkan friksi antar unit organisasi sebagai akibat tarik-menarik kewenangan.

Retrospeksi atas implementasi PP 84 Tahun 2000 telah menggugah kesadaran pemerintah untuk melakukan langkah koreksi dan penyempurnaan terhadap segala kekurangan yang terjadi pada pelaksanaan kebijakan desentralisasi terutama ekses-ekses yang timbul dalam penataan organisasi perangkat Daerah. Untuk itu, Pemerintah kemudian menetapkan PP Nomor 8 Tahun 2003 sebagai pengganti PP Nomor 84 Tahun 2000. PP tersebut menjadi salah satu wujud kongkret kebijakan di bidang kelembagaan Daerah yang sangat penting karena akan menjadi instrumen dalam rangka melaksanakan reformasi birokrasi guna mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Upaya tersebut diharapkan mendorong organisasi perangkat Daerah menjadi lebih proporsional dan efisien dengan memberi ruang partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam penyelenggaraan pembangunan di Daerah.

Asisten Administrasi Sekda Dra. Sri Sedjati Kusumaningsih, MM menyoroti PP 8 tahun 2003 yang dijadikan acuan dalam restrukturisasi kelembagaan di Kota Salatiga. Sri Sedjati berpendapat bahwa PP itu kurang sesuai di era sekarang dan tidak bisa berdiri sendiri tanpa dukungan instrumen (regulasi) lain. Sulitnya mem-*break down* tupoksi Sekda ke para Asisten dikhawatirkan bisa menghambat penataan di lingkup Sekretariat Daerah. Lalu lemahnya komitmen BKD dalam

menyusun *grand design* pengembangan karier PNS serta lemahnya kepemimpinan di lingkungan Pemkot Salatiga mengakibatkan proses kaderisasi cenderung stagnan. Dari kondisi itu, pemecahan diharapkan datang dari BAPERJAKAT yang harus benar-benar berdaya dengan mengintensifkan inventarisir SDM aparatur dan jabatan yang ada.

Kalau dicermati lebih jeli kelahiran PP Nomor 8 Tahun 2003 bukannya tanpa alasan. Berdasar pada praktek penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 terhitung sejak 1 Januari 2001, setidaknya-tidaknya ada lima alasan pokok kenapa PP ini keluar :

Pertama, penyelenggaraan otda khususnya yang memakai PP 84/2000 menunjukkan penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui penyusunan struktur organisasi dan tata kerja (SOTK) sebagian besar tidak mendasarkan pada pertimbangan profesionalisme organisasi, tetapi lebih didasarkan pada upaya melanggengkan kepentingan politis maupun personal.

Kedua, kecenderungan yang terjadi penyusunan SOTK banyak mendasarkan pada kepentingan politis, khususnya upaya menyelamatkan kepentingan elite lokal. Bahkan sangat sering terdengar penentuan SOTK dilakukan melalui voting yang dilakukan DPRD. Pertanyaannya, bagaimana mungkin menentukan sebuah SOTK yang bersifat rasional profesional manajerial dilakukan melalui mekanisme voting politik.

Ketiga, penyusunan perangkat Daerah di sebagian besar wilayah lebih mengedepankan pada keinginan mempertahankan atau membuat lembaga baru, ketimbang mendasarkan pada kewenangan, kemampuan keuangan, skala prioritas dan kebutuhan riil dari sebuah Daerah.

Keempat, topanan Dana Alokasi Umum (DAU) kemudian menjadi satu-satunya andalan yang paling kuat oleh karena berapa pun lembaga yang terbentuk akan mampu ditopang pendanaannya

karena ada DAU. Sudah menjadi rahasia umum bahwa besar-kecilnya penentuan DAU tidak semata-mata berdasarkan pertimbangan rasional akademik, tetapi ditentukan sejauh mana kekuatan lobinya. Semakin kuat lobinya maka semakin besarlah DAU yang akan diterimanya.

Kelima, SOTK yang banyak dan tidak terkendali jumlahnya akan menjadi beban anggaran Pemerintah (Pusat maupun Daerah) sehingga perampangan dan efisiensi merupakan alternatif yang tidak bisa ditawar-tawar. Kalau anggaran untuk menopang kelembagaan terlalu banyak, jelas belanja publik untuk kepentingan umum akan berkurang yang akibatnya pelayanan publik tidak akan semakin baik.

Kepala Bidang Pemerintahan BAWASDA Kota Salatiga Dalmaji Subiyanto, SH menegaskan bahwa kriteria pembentukan organisasi perangkat Daerah dalam PP Nomor 8 Tahun 2003 belum mencerminkan potensi masing-masing Daerah. Ditambah dengan ego sektoral masing-masing pimpinan unit kerja yang bisa menghambat penataan organisasi. Jalur pembentukan jabatan fungsional juga menemui masalah antara lain karena terbatasnya anggaran, belum adanya komitmen kuat dari Pemkot dan masalah Penetapan Angka Kredit (PAK).

Kritik utama yang dialamatkan pada birokrat ialah kualitas SDM dan organisasi Pemerintah Daerah. Salah satu tujuan otonomi Daerah dengan UU Nomor 32 tahun 2004 adalah meningkatkan kualitas pelayanan Pemda. Namun, alih-alih mencapai itu, otonomi Daerah justru menciptakan berbagai penyelewengan dalam praktek pelayanan kepada masyarakat. Selama ini aparat Pemkot kental dengan paradigma birokrat. Mereka terbiasa dengan perilaku kerja yang tidak profesional. Sudah bukan rahasia lagi bahwa di dalam organisasi Pemda tidak ada ukuran kinerja yang jelas. Penilaian kinerja individual dilakukan dengan menggunakan DP3 yang lebih banyak mengukur aspek moralitas, bukan kualitas dan kuantitas pekerjaan. DP3 juga

memberi kewenangan yang terlampau besar pada atasan untuk menentukan nasib bawahannya. Lumrah jika bawahan lebih banyak menghamba pada atasannya daripada berorientasi pada kepentingan organisasi.

Mekanisme *reward* dan *punishment* yang tidak berjalan sebagaimana mestinya mengakibatkan aparat Pemkot kehilangan motivasi untuk berprestasi. Apabila berprestasi kurang mendapat perhatian, bertindak indiscipliner atau (kasarnya) melakukan korupsi pun juga tidak mendapat hukuman. Mekanisme yang tidak jelas dan serba tanggung berpengaruh buruk terhadap kinerja organisasi.

Hal di atas tidak terlepas dari model organisasi yang digunakan Pemerintah Kota Salatiga yang condong ke model organisasi struktural. Model ini disusun berdasarkan struktur dan eselonering yang kaku sehingga tercipta sekat-sekat hubungan organisasional. Model yang dipengaruhi oleh pemikiran Max Weber ini mendorong terjadinya egoisme struktural yang pada gilirannya membuat orang-orang di dalamnya berpikir dan bertindak segmental, bukan sistemik.

Melalui organisasi model Weberian, PNS berorientasi pada jabatan struktural dan eselonering. Promosi, mutasi maupun rotasi yang membuat seseorang tidak menjadi ahli dalam bidangnya, tetapi hanya bertambah pengalaman yang sifatnya horisontal – bukan akumulasi ke arah vertikal. Padahal PP Nomor 8 Tahun 2003 mempunyai prinsip “ramping struktur – kaya fungsi”.

Hartoyo, SE, MSi, Sekretaris BPRSUD Salatiga mengungkapkan bahwa yang menjadi ganjalan dalam penataan organisasi perangkat Daerah adalah tidak mungkin (saat ini) melakukan rasionalisasi pegawai dan mengenai kepangkatan. Perampingan terhadap pegawai sulit dilakukan mengingat statusnya sebagai PNS serta dampak sosial & psikologis yang ditimbulkan jika metode itu benar-benar dilaksanakan. Hartoyo juga menyoroti kinerja

dari Baperjakat yang sejak dahulu sampai sekarang cenderung jauh dari makna profesional.

Padahal implementasi PP Nomor 8 Tahun 2003 idealnya harus disertai dengan rasionalisasi pegawai. Para PNS di negara kita yang jumlahnya 3,5 juta orang, lebih memerlukan peningkatan standar kompetensi baik dalam hal peningkatan profesionalisme ataupun kecakapan birokratik. Asumsi Pemerintah yang selalu menganggap kuantitas PNS di Indonesia masih kurang dibandingkan dengan jumlah penduduk Indonesia yang mencapai 200 juta jiwa, adalah "salah kaprah" karena dalam praktek kerja birokrasi justru banyak tenaga PNS yang tidak fungsional. Banyak dinas pemerintahan yang tidak memerlukan banyak PNS karena *job description*-nya tidak begitu beragam namun jumlah PNS yang menghuninya berlebihan. Demikian sebaliknya, beberapa institusi pemerintahan di daerah-daerah terpencil kekurangan PNS, namun di kota-kota besar jumlah PNS-nya malah *overload*.

Untuk itu Pemerintah harus memiliki cara pandang yang sehat & cermat, dalam proyek pengangkatan PNS baru. Cara pandang itu adalah penghematan anggaran negara, dimana sesungguhnya pos pendapatan APBN yang rata-rata per tahunnya mencapai Rp 625 triliun, 70 persennya berasal dari sektor pajak masyarakat. Alokasi anggaran sebesar 70 % untuk belanja pegawai dan cicilan utang luar negeri menunjukkan bahwa (ujung-ujungnya) masyarakatlah yang menjadi obyek penderita.

Pengaturan jabatan fungsional di Pemerintah Kota Salatiga yang mengacu pada UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian diharapkan menjadi salah satu alternatif jalan keluar. Kenyataannya masih banyak jabatan fungsional yang belum dapat dipahami dan diterapkan di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota sehingga eksistensinya belum diakui sebagai salah satu jalur

pembinaan karir PNS. Tenaga fungsional hanya terdapat di instansi-instansi tertentu seperti :

- Penyuluh Pertanian di Dinas Pertanian
- Pustakawan dan Arsiparis di Kantor PDE, Perpustakaan dan Arsipda
- Pamong Belajar, Pengawas TK/SD, Pengawas SLTP/SLTA, Penilik PLS di Dinas Pendidikan
- Tenaga Medis dan Paramedis di BPRSUD dan Puskesmas
- Auditor di BAWASDA

Rencana ke depan, Pemkot melalui BKD akan memperbanyak jabatan fungsional dengan memperhatikan kemampuan Daerah. Meskipun sampai saat ini Pemerintah belum mempunyai *blueprint* pengembangan birokrasi negara, namun telah ada perubahan parsial yang ingin membangun organisasi fungsional di tubuh Pemda. Salah satu contohnya adalah dengan diberlakukannya PP nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja.

Pembentukan Sekretariat Daerah menurut Kepala Kantor INKOM Kota Salatiga, Drs. Petrus Resi, MSi, harus memperhatikan hal-hal seperti urusan kewenangan dan kompleksitas penafsiran tugas menurut kebutuhan Daerah. Fungsi Setda Kota Salatiga sebagai koordinator dari Dinas-Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah menjadikan instansi ini menjadi suatu kebutuhan primer bagi keberlangsungan Pemerintah Daerah. Seperti halnya yang terjadi di Kota Salatiga, dimana 9 Bagian yang berada di tubuh Setda benar-benar merupakan hal yang tidak bisa ditawar lagi (sesuai kebutuhan Daerah).

Khusus mengenai Bagian Organisasi, dimana dia pernah menjadi Kabag sebelum era otonomi daerah, idealnya harus mengampu tugas di bidang :

- | | |
|-------------------|----------------------|
| • Kelembagaan | • Kepegawaian |
| • Ketatalaksanaan | • Pengawasan melekat |

Dari keempat bidang tugas di atas, ketatalaksanaanlah yang dirasa paling berat sehingga diperlukan SDM yang benar-benar mumpuni, seperti halnya tiga bidang lainnya. Terkait dengan penataan organisasi yang baru lalu, Petrus menambahkan bahwa tidak tertutup kemungkinan kentalnya subyektifitas di tubuh Tim Penataan dalam menentukan eksistensi Bagian Organisasi. Ini patut disadari mengingat Tim belum pernah mengadakan analisis beban kerja, kebutuhan personel dan analisis formasi. Patut disayangkan apabila munculnya suatu unit kerja tidak didasarkan pada logika yang obyektif, meskipun perannya penting bagi Pemerintah Kota Salatiga.

Dalam restrukturisasi kelembagaan yang telah berjalan, sebenarnya ada dua alternatif yang bisa dipilih. Yang *pertama*, jika berkembang secara prinsip tidak menimbulkan masalah karena imbasnya hanya butuh tenaga kerja lebih banyak. *Kedua*, apabila dirampingkan akan beresiko bagi pejabat yang bersangkutan. Inilah yang menjadi masalah. Meskipun sesuai dengan visi organisasi, sistem nilai dan pola pikir kita yang sudah mengakar akan menyulitkan jika langkah kedua yang dipilih. Satu-satunya harapan bisa terjadi perubahan, kunci utamanya terletak pada pribadi masing-masing individu.

Sebagai kepanjangan tangan dari penentu kebijakan politik, posisi birokrasi lokal jelas sangat strategis. Di satu sisi, sebagai pelaksana kebijakan politik negara, aparat birokrasi harus menjalankan perintah tanpa tendensi politik dan pribadi apa pun. Namun di sisi lain, karena memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap berjalannya kebijakan pemerintahan di Daerah, tugas-tugasnya sangat rawan dengan godaan yang memperburuk citra. Aparat birokrasi adalah Pegawai Negeri Sipil yang menjalankan kebijakan yang dikeluarkan pejabat negara dan menangani pekerjaan-pekerjaan tertentu dalam organisasi pemerintahan. Dikarenakan struktur dan hierarkinya,

birokrasi sangat ditentukan kebijakan politik yang dikeluarkan oleh atasannya.

Lain halnya ketika profesionalisme sudah jalan di tubuh Pemkot, timbul kekuatan tersendiri sebagai pejabat yang permanen (misalnya). Pejabat model ini sepertinya akan mempunyai catatan karier yang panjang jika dibandingkan dengan pimpinannya (pejabat politik) yang bukan spesialis. Dengan memperhatikan hal-hal seperti ini, maka birokrasi memiliki kekuatan yang seimbang dengan pejabat politik. Birokrasi bukanlah partisan politik, akan tetapi karena kompetensinya *capable* dalam menghasilkan kebijakan yang profesional.

Sayangnya tugas besar yang diemban Bagian Organisasi, tidak otomatis membuat mobilitasnya tinggi. Layaknya unit kerja baru pada umumnya, keterbatasan sarana penunjang dan jumlah personel “membelenggu” potensi dan semangat kerjasama yang terbit di dalamnya. Seiring berjalannya waktu dan kemampuan adaptasi dengan lingkungan sekitar serta bertambahnya sarana prasarana, diharapkan kinerja Bagian Organisasi bergerak ke arah positif.

BAB V

SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

- 1) Dari pembahasan hasil penelitian pada bab sebelumnya, penulis menyimpulkan bahwa secara umum penataan organisasi perangkat Daerah di Pemerintah Kota Salatiga berlangsung lancar, meskipun muncul ketidaksesuaian nomenklatur instansi dan duplikasi tupoksi.

Sebagai tindak lanjut PP Nomor 8 Tahun 2003, Pemkot Salatiga membentuk Tim Teknis, Tim Analisis dan Tim Penataan yang beranggotakan unsur birokrasi tanpa keikutsertaan pihak ketiga (akademisi dan LSM). Segenap anggota Tim kemudian bekerja keras melakukan analisis jabatan dan evaluasi kinerja organisasi. Patut disayangkan analisis beban kerja yang sangat urgen malah ditiadakan karena berbagai alasan yang tidak jelas. Disusul penyusunan konsep SOTK dengan berpegang pada hasil dari dua kegiatan terdahulu. Konsep penataan organisasi perangkat Daerah inilah yang kemudian disampaikan kepada DPRD sebagai Rancangan Peraturan Daerah.

Kemudian Raperda tersebut dibahas oleh Dewan. Akibat reformasi politik yang terjadi selama ini, dimana DPRD tidak lagi sekedar "tukang stempel" membuat pembahasan Raperda sempat berjalan alot. Namun dinamika politik akhirnya mendukung keinginan Pemkot untuk merombak SOTK-nya. Meskipun terdapat beberapa hal yang disoroti, secara prinsip DPRD mendukung jalannya penataan tersebut dengan sedikit catatan.

Salah satu hasilnya yaitu Perda Nomor 7 tahun 2004 tentang SOTK Setda dan Setwan Kota Salatiga. Dalam Perda tersebut, Setda yang semula terdiri dari 2 Asisten & 8 Bagian malah

berkembang menjadi 3 Asisten & 9 Bagian. Adapun alasan pembenar yang diajukan para Birokrat adalah demi kebutuhan organisasi. Ironis sekali, karena SOTK tersebut kontradiktif dengan spirit "ramping struktur-kaya fungsi" yang melekat pada PP Nomor 8 Tahun 2003. Tetapi di balik itu semua, lahirnya kembali Bagian Organisasi memperoleh respon positif dari kalangan Pemda. Dari sudut pandang beban tugas, Bagian ini mengemban amanat jangka panjang yang tidak ringan di bidang kelembagaan, ketatalaksanaan dan pendayagunaan aparatur.

Dari komponen-komponen yang berpengaruh dalam lahirnya tata pemerintahan yang baik, masih ada satu komponen yang amat berperan dalam budaya organisasi, yaitu moral. Selama ini moral belum terlalu diperhatikan dalam birokrasi di Salatiga, hanya digunakan sebagai pelengkap dalam sumpah jabatan saja. Padahal moral merupakan operasionalisasi dari sikap dan pribadi seseorang yang beragama.

- 2) Selama berlangsungnya penataan organisasi perangkat Daerah di Kota Salatiga, diketahui ada beberapa faktor pendukung yang meliputi :
 - a. *Political will* dari Walikota dan DPRD Kota Salatiga untuk melakukan pembaharuan;
 - b. Adanya konsep pemikiran yang jelas mengenai arah, bentuk, tahapan serta kecepatan perubahan yang akan dilakukan;
 - c. Adanya dukungan dari kalangan pegawai untuk melakukan perubahan;
 - d. Kesiapan anggota organisasi Pemkot untuk menerima segala konsekuensi yang timbul akibat adanya perubahan;
 - e. Dukungan politik dan kebijakan dari Pusat;
 - f. Tersedianya dana untuk mendukung penataan organisasi.

Di samping itu juga ditemukan hal-hal yang menjadi hambatan dalam penataan organisasi, yaitu :

- a. Masalah organisasional;
- b. Peraturan perundangan yang menghambat, padahal dibutuhkan sebagai landasan operasional;
- c. Gaji dan kesejahteraan pegawai yang dirasa tidak mencukupi (belum memenuhi prinsip *equity*);
- d. Belum dipahaminya fungsi, tugas dan wewenang masing-masing komponen organisasi;
- e. Mandegnya komunikasi dan informasi serta kurangnya sosialisasi;
- f. Koordinasi antar instansi yang tidak jalan;
- g. Masalah-masalah kepegawaian seperti
 - Kualitas SDM tidak merata
 - Disiplin pegawai yang masih rendah
 - Sikap mental dan perilaku staf yang masih mengutamakan kepentingan pribadi daripada kepentingan organisasi secara keseluruhan
 - Jumlah pegawai yang terlampaui banyak sebagai akibat limpahan dari instansi vertikal yang terlikuidasi
 - Pemahaman terhadap tupoksi yang kadang berbeda antara atasan dan bawahan.
 - Masalah kepangkatan yang berkenaan dengan syarat menempati suatu jabatan.
 - Penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan kompetensinya.
 - Kondisi psikologis pegawai yang tidak ditempatkan dalam jabatan struktural, sementara pedoman dan tunjangan jabatan fungsional belum jelas.

B. Saran

Demi menghadapi penataan kelembagaan yang akan berlangsung dalam konteks jangka panjang, maka penulis memberanikan diri untuk memberikan saran sebagai berikut :

- 1) Sehubungan dengan akan ditetapkannya Peraturan Pemerintah tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Pemerintah Kota Salatiga harus senantiasa mengevaluasi dan mengkaji kelembagaannya. Untuk itu, perlu dilakukan identifikasi di awal proses penataan kelembagaan untuk menghasilkan peta kondisi dan kebutuhan nyata Daerah. Supaya lebih menggambarkan kondisi lokal yang sebenarnya, maka **harus mengakomodir keterlibatan unsur masyarakat dan akademisi**. Kemudian hasilnya perlu disesuaikan dengan visi, misi, perencanaan dan strategi penyelenggaraan pemerintahan Daerah dalam kurun waktu tertentu. Setelah itu baru disusun struktur organisasinya. Juga harus diperhatikan pendekatan ilmiah dalam artian organisasi yang disusun didasarkan pada prinsip-prinsip organisasi yang berlaku;
- 2) Rasionalisasi PNS sangat dibutuhkan mengingat jumlahnya di lingkup Pemerintah Kota Salatiga mencapai 3.646 orang. Sesungguhnya jumlah itu telah mencukupi jika dikomparasikan dengan beban kerja dan cakupan wilayah Kota Salatiga. Untuk itulah, seharusnya Pemerintah mulai tahun 2007 tidak lagi menambah jumlah PNS yang bukan fungsional dan tenaga kontrak. Namun jika memang perlu menambah kuota pegawai baru, seharusnya dilakukan uji publik dan uji kompetensi yang ketat. **Pemkot harus memiliki keberanian yang besar (dengan segala konsekuensinya) untuk memangkas jumlah pegawai.** PNS yang tidak memenuhi standar profesionalisme dan moral

tinggi harus mundur. Itupun diberikan pilihan migrasi ke jabatan fungsional (bagi yang memenuhi syarat) atau pensiun dini. Bagi yang memilih pensiun harus diberikan pesangon yang cukup;

- 3) **Pengembangan organisasi fungsional yang didisi oleh pejabat fungsional** membuka peluang bagi pengembangan karier kedua (*second career*) setelah PNS selesai menjalankan tugasnya dan memasuki masa purna tugas. Dengan adanya karier kedua, semua PNS akan siap dan legawa memasuki usia pensiun. Sehingga proses kaderisasi akan berjalan lancar, tidak tersumbat seperti sekarang ini karena semua PNS takut pensiun;
- 4) **Optimalisasi fungsi Baperjakat** dengan menghimpun masukan dan melakukan inventarisasi data-data PNS yang memenuhi syarat untuk dapat menduduki suatu jabatan.
- 5) Mengaplikasikan **sistem penggajian PNS yang adil berdasarkan merit system**. Maksudnya penjenjangan tingkat pendapatan neto harus proporsional dan adil. Pegawai yang tingkat pengetahuan, tanggung jawab dan pekerjaannya lebih berat harus memperoleh gaji neto yang lebih tinggi;
- 6) Untuk lebih mendayagunakan potensi Bagian Organisasi, seharusnya **ditambahkan tugas di bidang kepegawaian** yang selama ini sering *overlap* dengan kewenangan BKD dan **fungsi pengawasan melekat (waskat)** sebagai rintisan terlaksananya mekanisme *reward and punishment*. Oleh sebab itu perlu ditempatkan SDM yang kompeten dan dukungan fasilitas penunjang, mengingat peran Bagian Organisasi sebagai *leading sector* dalam kegiatan penataan kelembagaan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Atmosudirdjo, Prajudi. 1999. *Teori Organisasi*. Jakarta: STIA-Lembaga Administrasi Negara Press.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan & Kebijakan UGM.
- Edward III, 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Faisal, Sanapiah. 1990. *Penelitian Kualitatif: Dasar-Dasar dan Aplikasi*. Malang: Yayasan Asih Asah Asuh.
- Gibson, Ivancevich dan Donnelly. 1997. *Organisasi dan Manajemen: Perilaku, Struktur dan Proses*. Jakarta: Erlangga.
- Handayaniingrat, Soewarno. 1991. *Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan Nasional*. Jakarta: CV Haji Masagung.
- Hellriegel, Slocum and Woodman. 2001. *Organizational Behavior*. Cincinnati: South-Western College Publishing.
- Islamy, Irfan. 2000. *Prinsip-Prinsip Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jones, Gareth. 1994. *Organizational Theory*. USA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Kaho, Josef Riwu. 1990. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali.
- LAN, 2004. *Teknik Penyusunan Organisasi Berbasis Kinerja*. Jakarta: Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan LAN-RI.
- Martini, Kasti. 2001. *Implementasi Kebijakan Program Coorporate Farming di Kabupaten Demak*.
- Moleong, Lexy. 2002. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

- Muhadjir, Noeng. 2000. *Metode Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Rake Sarakin
- Prawirosentono, Suyadi. 1999. *Kiat Membangun Organisasi Kompetitif Menuju Perdagangan Bebas Dunia*. Yogyakarta: BPFE.
- Purwanto, Erwan Agus dan Wahyudi Kumorotomo. 2005. *Birokrasi Publik dalam Sistem Politik Semi-Parlementer*. Yogyakarta: Gava Media.
- Sarundajang, 2000. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Siagian, Sondang. 2000. *Teori Pengembangan Organisasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sedarmayanti, 2004. *Good Governance: Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan produktivitas Menuju Kepemerintahan yang Baik*. Bandung: Mandar Maju.
- Sudriamunandar, Haryono. 2002. *Pengantar Studi Administrasi Pembangunan*. Bandung: Mandar Maju.
- Tangkilisan, Hessel Nogi. 2005. *Manajemen Publik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Thoha, Miftah. 2002. *Dimensi Prima Ilmu Administrasi*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Umar, Husein. 2004. *Metode Riset Ilmu Administrasi: Ilmu Administrasi Negara, Pembangunan dan Niaga*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Utomo, Warsito. 2005. *Administrasi Publik Indonesia di Era Demokrasi Lokal*. Yogyakarta: UGM.
- Wahab, Abdul. 1997. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.

Non Buku

- ❖ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839).
- ❖ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437).
- ❖ Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 54, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3952).
- ❖ Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 165).
- ❖ Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4262).
- ❖ Keputusan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Menteri Dalam Negeri Nomor 01/SKB/M.PAN/4/2003 & 17 Tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan PP Nomor 8 Tahun 2003 dan PP Nomor 9 Tahun 2003.
- ❖ Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 7 Tahun 2004 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Kota Salatiga.
- ❖ Keputusan Walikota Salatiga Nomor 060-05/50/2004 tentang Tim Penataan Lembaga Perangkat Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 di Lingkungan Pemerintah Kota Salatiga.
- ❖ Keputusan Walikota Salatiga Nomor 23 Tahun 2004 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Sekretariat Daerah Kota Salatiga.